

請願権考 その一

——奨励と抑圧と許容の系譜——

縣 幸 雄

一 序

いま、何故に請願権か。請願を許容するということは、歴史をたどれば、もともと民衆の声を政治に反映するただ一つの方法として、議會制が発達していなかった封建社会においては、為政者に直接に民意を伝達する手段として、それなりの意義を有していたといえよう。しかし、議會制が発達するにつれ、その意義を失なわれてきている。その理由は、請願は、その受理を国家機関に要求し得るだけであって、その回答を当該国家機関に対して請求し得ないからである。したがって、現代のように議會制の発達した時代においては、権利としての請願を認めていても、それがはたす政治的役割は大きくない。

それでは、請願権は、現代においては、全く無用の歴史的存在となっているのか。憲法第一六条は、「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受ない」と規定している。この条規につき、現在、どのように解釈されているのか。これにつき、従来の学説では、これをいわゆる受益権の一つとする見解が支配的であったが、近時、これを参政権の一つとしてとらえる見解が学説上有力になってきて

いる。請願権は、請願の受理を求める権利であるという意味では、受益権的性質を有するものであるが、現代においての請願権の行使は、かつてのように請願の受理を為政者に求め恩恵的救済を願い出るという意味ではなく、個々の具体的な民意を直接に国会や政府に伝える手段としての性質を有している。したがって、現代における請願権は、その名称は為政者の恩恵を期待するという帝国憲法第三〇条と同じ語句をもちいているとしても、選挙以外の場において、常時、国民の意思を国政に反映させる方法として参政権的な機能をはたしている。このことから、請願権を一種の参政権としてとらえようとする見方が出てくる。しかし、請願権は、国家意思の決定に直接に参与する権利ではないために、純正な参政権とはいえず、いわば補完的な性質をもつ参政権としての限界を有することは当然である。

また、判例においても、下級審の判決で、衆・参両院に対して一定の立法をなすべきことを求める請願がなされ、これにつき、当該請願にかかる立法をなす憲法上の義務が存在し、国会はその立法措置をとることを怠り、そしてその不作為の期間が相当期間にわたれば、当該立法の不作為は、違憲と判断されたとしたものである。この判決は、請願権に対して立法の不作為を違憲とする法的効果を結びつけたものであり、この意味で、結果的に、請願権に参政権的性質を間接的に認めたものといえよう。

このように、憲法解釈上、新しい意味内容を加えようとする試み

がなされているが、本稿は、現在のこの民主権の原理からの請願権理論の再編成の試みに参画し、なにがしかの私見を述べようとするものではない。本稿では、別の視点からこの請願権を取り上げた。歴史をたどると、参政の権利と請願権の相關関係について、既に、先人達が、明治維新後の現実の政治過程の中で、その相剋を体験している。この歴史の経緯において、現在とその時代的背景を全く異にするが、何が、そこでは問題になっていたのかを論考してみたい。明治維新後、それは建白、建言、上願等といい、請願は別の意味で使用されていた語句であるが、当初は為政者が一般民衆に対して自由に意見を具申させそれを政策に取り入れるかの如き施策をとっていた。これは、所詮は、政權奪取後の不安定な政情に鑑み、民衆の支持を得るための明治新政府の人氣とりの懐柔策としての面を有していたものであるが、反面この施策の受け手である民衆の側からすれば、建白等の受理を為政者に義務づけた法規範の確立がなされたとの認識をもたせるものでもあった。明治新政府は、御一新と称し、従来の幕府の法制を次々に廃止し新しい施策を確立していく。その施策の一つとして、建白等の奨励がなされていたものである。このことは、それまでの為政者の姿勢からすれば、画期的な変革を行ったものといえる。そして、事実、それに対応して民衆は、積極的に多様な各分野にわたる意見を具申している。この結果からすれば、明治新政府の施策は成功していたといえよう。その後、自由民権運動の高まりの中で、明治新政府は、その政策を変更していく。そこで、本稿では、これに関連する明治新政府の布達の内容の変遷を検討することにより、どのような経過をたどって、この種の建白等をなすことが奨励され、その後の規制立法によって抑制され、「公益ニ関スル上書取扱方」と「請願規則」によって許容され、帝国憲法の請願の権利に収斂するにいたったのかを検討するわけであるが、この種の歴史上の事実を取り上げることによって、現代の憲法理論は、如何なる示唆をこの歴史的事実の中から得ることが出来る

のか。この視点を欠いて、ここで請願権を取り上げ、その検討を行ったとしても、それは単に歴史上の事実を羅列したものにすぎない。現憲法下の請願権そのものは、前述のように法理論上の再編成がなされているとしても、やはり民主権論と中核とはなり得ないということ、現代では権利の機能的有用性は、さしてあるとは考えられない。また、請願という語句の語感も、現代の民主主義国家における国民からの為政者に対する要望を表わす語句としては、あまりふさわしいものとは思えない。しかし、この請願権の歴史をたどった時、請願そのものの持つ意味ではなく、別の意味において、現代の憲法理論は示唆を受けるものである。それは、参政の権利に発展する機運を有しながら、結果的には、そこまで至らなかったものであったが、近代国家の黎明期に一つの潮流として、民意と権力の相互の交流の方策が模索され、そしてその交流の方策が確立し、この方策を通してのみ民意の伝達が可能との法規範が確立し、それにより規律されるにいたるが、この経緯の中には、現代にも通じる権力と民意の相關関係を見出し得るからである。

- (1) 永井憲一 憲法学の基礎認識 一一〇頁 有倉遼吉・時岡弘 条解憲法 七七頁―七九頁 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂 注釈日本国憲法 三五七頁―三六一頁等々
- (2) 札幌高判昭五三・五・二四 判例時報 八八八号二六頁

二 請願の歴史的発展

明治新政府の具体的な施策を取り上げる前に、その歴史の若干の敷衍を試みる。

歴史的に、その経過をみると、例えば、イギリスにおいては、名誉革命後の一六八九年の「権利の章典」で請願権を認めている。それまでは、王の王政下で請願を行うことは、王の不興をかい迫害を

受けまた不利益な処置が科せられる危険性があるため、非常な決意をもたなければならぬものであった。また、フランスにおいては、王が請願を受理しないことが発端になって、一七八九年の大革命が勃発し、その後に制定された憲法において、請願権を認めるにいたっている。

日本においても、法の系譜は全然異にするが、これら諸国とほぼ同様の歴史の経過を経ている。つまり、当初は禁止・処罰され、後に一定の条件の下で許容されるにいたる。日本においては天皇や為政者に一定の手続を経ず直接に上訴することを、直訴というが、この種の行為はどのような扱いを受けていたのか。中国の唐律では、皇帝の行幸の途中において直訴を行い、その内容が不实の場合は、杖八〇を科するものとしていた。この唐律の影響を受けて制定された七十八年（養老二年）の養老律令には、これに相当するものは見出し得ないが、順序を越えて上訴を行うことを越訴といい、それを禁止し、越訴をした者および越訴を受理した者は、各笞四〇の刑に処するものと規定していた。しかし、この律令が定める越訴は、訴訟法上の手続違反に関するものであって、直訴ではない。中世の武家法の時代においても、この制度は継承され、一二三二年（貞永元年）の御成敗式目によると、所定の手続を無視して訴訟を提起することを越訴といい、この種の行為は禁止された。また、この時期では、別の意味での越訴は認めていた。不当な判断を受けた者は、覆勘という再審を受けることができるが、控訴棄却となつて再審を受けることができなかった場合、さらにもう一度審理を受ける特別救済の方途があった。度を越えて訴訟を行うということで、これも越訴といった。これらも、訴訟法上の手続に関する規律であつて、一定の手続を経ないで、直接に天皇や将軍に訴えるという意味での直訴とは異なる。近世、江戸時代になると、越訴とは、管轄の役所・役人を越えて上級の役所・役人に訴えることをいい、越訴の形態により、直訴、駕籠訴、駈込訴、強訴と呼んだ。これら越訴は、原則

として受理せず、管轄の役所に申し出ることを命じ、場合によっては処罰した。直訴とは、天皇、将軍、領主、老中、奉行等に訴えるものをいい、駕籠訴とは、駕籠で通行中の高官に近づいて訴えるものをいい、駈込訴とは、奉行所等の門内に駈け込んで訴えるものをいい、強訴とは、多数の者が面談を強要し力で訴えるものをいった。当時、歌舞伎においても上演されていたように「直訴は御法度」とされており、特に、強訴の主謀者は死罪とされていた。一六四五年（正保二年）の下総国佐倉上岩橋村の名主佐倉宗五郎とその家族等の処刑は、その例である。時々、行われていた駕籠訴は、通常は、急度叱（きつとしかり）程度の軽い刑罰であつた。この時期の越訴という語句は、訴訟法上の手続違反を受理しないとの従来の原則も含まれていたが、新たに為政者に対し直接に政策の施行を求める意思表示を行うことを禁止するという広い意味で使用されていた。このような歴史の経緯をみると、為政者の温情により直訴をとりあげた事もあるかもしれないが、制度としては請願は禁止され処罰すべきものとされていた。

民情を知り、あるいは下級役所の不正を糾弾するためには、下からの情報提供の方策の設置は必要である。一七二一年（享保六年）、徳川幕府は、評定所内に設けられた目安箱に訴状を入れる箱訴を、公認の直訴として制度的に認めることにした。この目安箱設置の制度が、日本においての請願を法的に制度として認めた最初のものといえよう。したがって、日本においても、かなり古くから請願を許容する法文化が、既に形成されていたものといえる。

明治維新直後において、明治新政府は、ただちに、民意を積極的に聴問しようとする施策を採用している。この種の施策を採用し得たのは、公認の直訴は許容するという前述の法文化が、既に日本には形成されていたからであろう。この施策を採用したことが、その後の西欧の立憲民主主義思想の啓蒙普及により、この思想との接合によって国民主権の原則へ発展していく機運を有するようになり、

この機運を規制しようとする明治新政府は、次に建白の抑制と規制を行うにいたるが、この明治維新後の建白の奨励とその後の抑制と規制への政策の推移——当初は、建白、建言等といい、明治一三年一二月の「公益ニ関スル上書取扱方」により、一般の公益に関するものを建白とし、明治一五年一二月の「請願規則」により自己の私益に関するものを請願とするとして語句の使い分けを行い、その後帝国憲法の制定により議院法では建白も請願と呼ぶにいたる——が、日本において先人達が体験した一つの歴史的事実として、現代に示唆を与えている。

明治維新による倒幕から帝国憲法が制定されているまでの間、国家としての統一性を維持している以上、当然に名称の如何を問わず憲法といふべき法が存在していたはずである。国家の政治の運営の基本方針を定めた法を実質的意味における憲法と呼ぶならば、それは、慶応三年一二月の王政復古の詔、慶応四年三月の五ヶ条の御誓文、閏四月の政体書、明治二年七月の職員令による太政官制、明治四年七月の廃藩置県後の太政官制の改革、明治八年四月の立憲政体の詔による太政官制の改革、そして明治一四年一〇月の国会開設の勅諭等であろう。この中において、王政復古の詔が明治新政府の正当性を、五ヶ条の御誓文が政治の運営の基本方針を示すものとして、近代日本の存立の始源的な規範としての性質をもつものである。この五ヶ条の御誓文には、「一 広ク会議ヲ興シ、万機公論ニ決スベシ」また「一 上下心ヲ一ニシテ、盛ニ経論ヲ行フベシ」ともある。この宣言の立法者意思は、文字どおりに「広ク会議」を召集して「万機公論」に決することではない。この誓文の原案であった土佐藩の重臣の福岡孝弟の案では、「列侯会議を興し万機公論に決すべし」としていた。この原案を修正したのは、倒幕派の公卿の岩倉具視または三条実美と推測されているが、彼等がどのような意図をもってこの原案を修正したかにつき、直接その意思を確かめることはできない。ただ、「広ク」と改めたのは、一般の平民をも政治に参

与させる主旨ではもちろんなかった。このことは、原案作成者の福岡孝弟が、五ヶ条御誓文作成にたずさわった者として、彼の原案は修正されたものではあるが、後年に「此時平民マデモ此会議ニ與ラシメル御ツモリデアッタカ」との間に對して「ソレハ後カラ考ヘレハソウモ解釈セラレルガ御恥シイ話デスガ当時私ハマダ其考ハナカタデス云々」と答えており、また「其広クノ字ノ意味ハ詰リ列侯ト同ジダ即チ広クハ人々ノ意見ヲ広ク集メテ會議スルトイフノデハナクテ府藩県ニ亘リテ広ク會議ヲ興ストイフ義デス云々」と述べていたことから、いい得ることである。この場合、岩倉具視、三条実美が、積極的な意図をもって、公議政体論の主張するが如き従来の封建割拠の体制を実現する可能性のある「列侯会議」との語句を避けて、政治的民族の統一を実現するためのスローガンとして「広ク会議ヲ興シ」と文言を換えたものであると推測し得るが、その意思を確かめる術はない。ただ、ここでの「会議」とは、その後の政局の展開の中で権力を把握し得た倒幕派の者達により新政府を形成するという意味であって、百官万民の意思を政治に導入することを誓約した意味のものではないことだけは、明らかである。しかし、この御誓文の中には「広ク会議ヲ興シ」と「上下心ヲ一ニシテ」という文言があるが故に、この語句を自己の主張の正当性の足がかりとして、政治参加を求める気運が高まってくる。法規範は、その一般的特質として、立法者意思とは関係なく自己の政治的立場を補強する意味で解釈される性質を有している。法文が、抽象的であれば尚更であり、五ヶ条の御誓文も、その例であるといえよう。五ヶ条の御誓文を宣布した当時の社会状態としては、既に市民層は発達しており、経済的には武士階級に圧しつゝあったが、政治的には未だ覚醒していないために、万機公論を主張し政権への参画を求めるということはなかった。当時の知識層は士族層であったが、やがて、彼等の動きに啓発され、平民も士族ともどもに多様な意見の具申を行うようになった。この運動を展開する側からすれば、五ヶ条の御誓

文とは王政復古を行った天皇の政治の基本方針として示された法規範であり、天皇の誓約である以上、この条規にもとづいて為政者は、万民に対して政治参加の機会の保障と言論の自由の保障すべきものと解釈した。また、事実、明治新政府は、当初は、建白を積極的に行うことを奨励するが如き施策をとっていたため、このように五ヶ条の御誓文を解釈するのは当然でもあった。当時は、上願等というが、それらは、明治七年一月の民選議院設立建白書のような政治的なものばかりではなく、全国各地より、外交、政治、経済、社会、教育、文化、生活上の事柄についてまで、あらゆる範囲の問題について、士族、平民を問わず、建言が寄せられている。まさに、五ヶ条の御誓文のいう「広く會議ヲ興シ万機公論ニ決スヘシ」の方針を、明治新政府の為政者達の思惑とは異なり、文字どおり解して、国民は建白を行っている。ここには、維新の精神を、自己のものにしようとした在野の民衆の政治参加への強烈な願望を読みとることができ、このような願望が、どのように自由民権運動に結び付いていたのか、そしてこの運動はどのように弾圧されて終焉を迎えざるを得なかったのかについては、多くの論考がなされている。本稿では、この政治的経過に関する問題に関して、新知見を付与するものはない。前述の如く、本稿では、この歴史の経過を作り出すようにいたった法令の制定・改廃の過程を取り上げることによって、憲法思想として、先人達が得たものは何であったのかということに限定して、この歴史の経過を取り上げてみたい。

(1) 稲田正次 明治憲法成立史上巻 一六頁

三 その奨励の時期

当初は、建白、建言、建議等といい、これらの語句の意義は、政府に対して自己の意見を述べたことをいう。このような建白を、明

治新政府は、その政策として、一般民衆に対して自由にもた積極的に提言するように奨励している。この施策は、徳川幕府にとってかわって政權を把握した明治新政府が、民衆の支持を得るがために採用した一つの方策であったといえよう。この建白奨励の政策は、明治新政府が実現不可能な年貢半減の政策を行うかの如き姿勢を示し民衆の歓心をかおうとしたことと機軸を同じにするものである。この年貢半減の措置をとることを正式に太政官より許され、鳥羽伏見戦争後の官軍の先鋒隊として東山道を進軍し行路その新政策を発表していった相良総三の赤報隊が、慶応四年三月、偽官軍とされ幹部が処刑されたのは、この年貢半減の施策の撤回のための政治的犠牲であったといわれている。

これに対して、基本的には民衆の歓心をかうための施策であったとしても、民衆の政治その他諸々の事項に関する提言を奨励することについては、特別に明治新政府の存続に具体的な危機を及ぼすものではないため、そのまま継続されていく。

この施策の開始は、いつ始まったのか。明治新政府が成立したのは、慶応三年十二月九日の王政復古の太号令からである。これは、天皇の詔勅ではなく、天皇の重臣が天皇の聖旨の万民に公布するという形式をとるものであるが、これによって新政府が樹立されたことになる。つまり、「徳川内府大政返上將軍辭職ノ請ヲ允シ撰閣幕府ヲ廢シ仮ニ總裁議定参与ノ三職ヲ置ク」の御沙汰により、王政復古政府が樹立され、それまでの七〇〇年余に及んだ武家政治の諸制度は一瞬のうちにその合法性を失ったことになる。しかし、新政府は、その存立の基盤が脆弱であることに関係するものでもあるが、当面とるべき新体制の諸制度に関して、抽象的な太号令を渙発するだけであって、何らの創設的な政策は示していない。かえって、新政府は、慶応三年十二月二日、諸藩に対して次の如き布達を行い、幕藩体制下の法制度をそのまま踏襲することを宣言している。つまり、「徳川内府宇内之形勢ヲ察シ政權ヲ奉歸候ニ付朝廷ニ於テ万機御裁決被

遊候ニ付テハ博ノ天下之公議ヲトリ偏党ノ私ナキヲ以テ衆心ト同フシ徳川祖先ノ制度見事良法ハ其俛被差置御変更無之候間列藩此聖意ヲ体シ心附候儀ハ不憚忌諱極言高論シテ救繩補正ニ力ヲ盡シ上勤王之実効ヲ顯シ下民人ノ心ヲ失ハス皇国ヲシテ一地球中ニ冠超セシムル様淬励可致旨御沙汰候事別紙之通被仰出候ニ付其領内不洩様領主ヨリ篤ト可申渡候事」としている。また、一二月二五日、京都市中に対しても諸藩に対する前述の布告文と同様のものを布達している。

このように、旧来の制度をそのまま伝承し当初は何ら新制度の確立を図ろうとしないわけであるが、全然何も新政府は行わなかったというのではなく、本稿のテーマに関していえば、一二月一四日、「市中取締並見廻ヲ置キ訴訟等ハ取締ニ進致セシム」という布達を、一二月一八日には「公卿諸侯ノ家臣ヲシテ町人等ノ内訴歎願ニ関セサラシム」という布達を出している。これらの布達は、前者は新政府の拠点となった京都市中の警察権・司法権は、従来徳川幕府の所司代が把握していたものであるが、それを新政府の所管の下に置くことを示した布告であり、後者は新政府の要人となった者の家臣に対して、市中の者が新しい権力者に迎合するために度々行内訴と嘆願を受理しないように指示した布達である。これらは、建白を積極的に奨励し受理するという政策を具体化したものではなく、ただ京都市中の司法組織と運営に関する注意を示したものにすぎない。

明治新政府が、新しい創設的な施策を断行し始めていくのは、鳥羽伏見の戦い以降である。王政復古の大号令が出された一二月九日の夜、京都御所内で、新政府は初の三職会議を開いた。この会議で、武力による倒幕を求める勢力を代表する参与の岩倉具視、大久保利通と幕府の立場を擁護する議定の土佐藩主山内豊信、越前主松平慶永等との間で、激論がかわされた。その内容は、後者が会議に徳川慶喜を招くべきと主張するのに対して、前者は幕府の罪状を述べ徳川慶喜は官位を辞し領地を返上すべきものと反論した。大久保利通

等は、辞官、領地返還を譲るわけにはいかなかった。もし、徳川慶喜が八〇〇万石の所領を維持しているならば、たとえ將軍職を辞しても、徳川家は実質的な支配力を依然として保有するものであり、王政復古は名目にとどまるからである。この論争の結果は、西郷隆盛の助言を得て岩倉具視が反対論者と刺しちがえる覚悟をかため、その覚悟を相手方に知らせることにより山内豊信等の公議政体論者を屈服せしめたものといわれている。これにより、徳川慶喜をして、内大臣の官職をとき幕府領を朝廷に返納されることを決定した。この決定を不服とする幕府、会津藩、桑名藩と討幕派の薩摩藩、長州藩の兵が、慶応四年一月三日、京都南部の鳥羽伏見で戦い、幕府側が敗れ、徳川慶喜は大坂城より海路江戸へと敗走した。この戦いの結果、薩摩、長州藩が新政府の実権を完全に掌握するにいたり、また新政府内の実権を持つ者の変化をもたらした。つまり、政府内の実権は、岩倉具視、三条実美を除いて、下級武士である藩士を中心とする武力討幕派に移り、公議政体派、特に諸侯の勢力は大幅に後退したということである。このことにより、旧来の制度を否定し新しい創設的な政策を執行するスタンスを、明治新政府の実力者達は得たことになる。建白を許容し奨励する政策は、この新政策の一環として採用されたものである。以下、これに関する明治新政府の布告と布達を、その出された時期にしたがって記述していく。

一 目安箱ヲ京都市中ニ設ク 慶応四年二月二十四日²⁾

太政官の布告として、京都市中に対して、次の如きものが出されている。

今般 御大政一新ニ付テハ下々之情実巨細ニ被 聞食度候条氣ツキ筋有之者ハ不憚忌諱書面ニシタタメ姓名ヲシルシ此箱へ入置ヘキ者也 太政官

これが、明治新政府が行った建白を許容しそして奨励した政策の嚆矢ともいべきものである。この時、明治新政府は、臨時政府である三職制の下にあり政体書の官制である太政官は設置されていない。ここで、太政官というものは、太政官代のことをいう。慶応三年二月九日、王政復古の大号令が発せられて、従来の政府機関は一切廃止され、仮に総裁、議定、参与の三職が設置されたが、細部については定めてはなく「太政官始追々可被為興候間其旨可心得居候事」として、太政官の設置を予告していた。この規定に依じて、慶応四年一月二日、公卿の九条道孝邸に太政官代を置き、一七日に三職の事務文課を決定し、二六日には太政官代を二条城に移している。したがって、太政官代とは、この時期の政府の官名をいう。

このような旧来の目安箱を、明治新政府が改めて設置したのは、慶応四年二月九日の「言語壅閉ノ弊習ヲ去リ及ヒ諸道宿駅無鑑札無賃錢人馬伝通ヲ禁ス」の布告に対応したものであろう。つまり、ここには「今般 朝政御一新ニ付テハ萬民御撫恤ノ儀ハ専務ノ處當今御國內御多事ノ折柄ニ付自然安民主ノ道等閑ニ相成候際ニ乗シ不逞ノ徒妄ニ四方ニ莽走シ名ヲ勤 王ニ假リ良民ヲ欺罔シテ金穀ヲ貪リ殘忍ニ民力ヲ致驅役等甚以御撫恤ノ御趣意ニ致齟齬候儀モ多分可有之候間民間ノ於苦情ハ假令 朝政ニ觸候事ニ候共聊無忌憚可申出候尤領主地頭等ニ於テモ厚御趣意ヲ以上テ民間ヨリ訴出候節ハ速ニ太政官ヘ可致言上候猶又差掛リ候件々左ノ通被 仰出候間領主地頭ヨリ厚相論候様可致候 但從前ノ弊習ヲ追テ言語壅蔽ノ事モ難測候間民間ノ者ヨリ直ニ太政官ヘ訴出候儀モ勝手次第ノ事」とあるように、この布告によると、明治新政府の名をかたり王政を行う者がいた場合、民間の者に対して直接に太政官へ出頭し直訴することを奨励している。また、これは、二月二四日の布告の制定後のものではあるが、慶応四年三月四日の「言語ヲ開キ脱籍浮浪ヲ禁督ス」の布達にも関係している。つまり、「王政御一新之折柄、天下ニ浮浪ノ者有之候テハ実ニ不相濟儀ニ付、士分ノ者ハ不及申、農商タリ共一切脱国不致様、

敵敷取締被 仰付候。畢竟言語地壅塞政令不行届ヨリ自然脱国之者相生シ候事故、無上下皇国之御為ハ勿論主家之為筋等在込建言致シ候者ハ、大ニ言語ヲ洞開シ、公正心ヲ以テ、其旨趣ヲ十分ニ盡サセ、上下隔絶ノ患無之様可致候。尚其趣ニ寄太政官代エモ可申出候様被仰出候事」として、士と農商の脱国を禁止し、脱国を引き起こす原因は言語の壅塞政令不行届すなわち不平不満にあるために、十分に言論を尊重し、太政官代へ建言させよとの内容である。

この直訴奨励の受け皿として、目安箱が設置されたといえる。三月二四日に太政官の門前に目安箱は設置され、その後、逐次、京都以外の各地方においても、設置されるにいたる。

慶応四年三月には、尾張藩は、次の如き布告を出している。つまり「御一新に付三八之式日相やめ役所休日の外毎日五ツ時より四ツ時まで此箱出置候間諸願書箱内へ差入勝手次第可被帰候尤與印有之候得は役所人附添罷出候ニ不及候無名並宿所認無之分ハ取捨候もの也但公事出入即日奥書請度分並いそき候事柄又ハ是迄当日済口請来候事は其訳申添文関へ向書付差出済口又は否請帰るべく事」として、建言の提出方法を定め、次に「旧弊御一洗言語路相開候ため此箱差置候支配所のもの誰かれとなく左のケ条ハ名所宿所とも認封候て箱内へ入置へも尤所役人差添並奥書にも不及候事。一 御国政に付御為になるべき事。一 御仕向の内如何と心附候事。一 孝悌忠信を初諸人の為になり或は善事を行ひ候ものゝ事。一 御役人をはじめ所役人等私曲ひふん有之事。一 公事出入をはじめ願達筋等御役人せんきをとけす永く捨置或はなかひき候事。一 博奕かけの勝負事をすき家業を不勤日々遊び居候もの其外風儀の害になり候ものゝ事。一 下々疾苦難渋の事。此箱錠前之奉行職之輩封印渡置直に被封一覽せしめ候間聊当碍心配なくありの俣を申出へし其品により急度御褒美下さるべし其内自分為によろしき儀或は私のいこんをもて人の悪事をあげ又慥にしらざる儀を取繕ひ其外きよせつ一切書のせ申間敷尤無名並宿所認無之分ハ取揚ざるもの也 辰三月」として、建言をす

べき事項を列記し、その建言の内容が優れている場合は褒美を与えるものと布告している。そして「諸願達之儀是迄三八之日にさし出来候処以来は奉行所休日之外毎日取揚候筈候小割之儀ハ別紙兩之通候間書面之通可心得候右ハ御無恤之筋より下々疾苦被相省軽弁早々御改正又拳善懲惡人才をも御引立の爲言路相開候御主意に候条銘々徹底いたし難在 御主意之趣忘却致間敷候 但本文箱之儀明二三日より差出筈候 右之通町中並寺社門前町統端々迄不洩候様可觸知もの也」として、目安箱の設置を民衆に周知徹底させるように、関係役人に対して布達を出している。

明治元年四月には、神奈川県は、次の如き布告を出している。⁽⁶⁾つまり「今般王政御一新ニ付而ハ下々難渋不相成格別御仁恤之御沙汰ニ付裁判所門外へ目安箱御差出相成候間御為と心附候儀ハ勿論表出願出不相成筋又ハ一分之難儀と候義も候ハ、無忌緯文章文字等取傍無之如何様とも認取右目安箱へ入れ可申候 四月二十九日」として、建言を奨励している。

明治元年七月一九日には、東京府も目安箱を設置している。市政裁判所の表門に目安箱を設け、立札に「王政御一新に付ては下情貫徹万民安堵各生業を安じ候様被遊度旨至仁の思召に被在候間朝廷の尊厳を憚り或は役人の權威に恐れ自然民情閉塞致し候は不相濟事に付今般目安箱差出候間下々の者共御趣旨を奉載いたし朝廷御為筋は不及申諸役人可否曲直民間疾苦等何事に由らず無忌憚封書にいたし此箱に置くべし、毎日鎮台宮御前に於て開封の上御取用相成候筋は速かに御採用被為在もの也 辰七月 判府事」として、ここにおいても、身分を問わず各層からの意見具申を奨励している。⁽⁷⁾市政裁判所とは、慶応四年四月、江戸開城後の軍政機関である江戸鎮台府が町奉行を改称して設置した府下の取締機関である。

明治元年七月一八日、越後藩において、越後口総督嘉彰親王は「甄ヲ軍門ニ置キ庶民ノ訴状ヲ受ク」との措置を取っている。

また、明治元年八月には、大津県でも目安箱を設置している。こ

の目安箱に入れられた建白については、「右之投書御開キ即日ニ召出サレ奇特ノ趣御満足ノ由深ク御褒賞ニ預リ追々御採用ニ可相成猶又其外大小何事ニヨラズ善言微サセラレルニヨリ不憚忌緯申立ベキ由ノ命ヲ蒙レリトヤ世外人ニハ珍ラシキ建白ナリト上下拳テ賞賛ス故ニ早速申通シ候内外新聞御社中宜ク願上候」との投書を掲載した新聞記事があったように、褒賞を出すなどして、建白を奨励している。目安箱は、その後、明治二年二月に東海道上仙道に設置されるが、これについては後述する。

二 井上石見建言 慶応四年四月⁽¹⁰⁾

太政官日誌の第一〇に、次の如き建言を掲載し建言をすることを奨励している。

井上石見建言一通

蝦夷開拓ノ事ニ付器械ヲ製造シテ人カヲ省略スルノ策急務ト奉存候旨上仕候 其策如何ト更ニ御下問ヲ蒙リ不願愚計兼而書取ノ尽奉呈上候

蒸氣器械ハ俄ニ製シ難ケレバ先ズ水車ノ事ヲ以テ考フル中等ノ車ニテ六十固ヲ置ク故ニ一日一人ノ勞ニ代レバ六十人ニ当ルノ理ナリ我國民ノ大数凡ソ四千万人トスルトキハ一日二十万石ヲ食ス（一人白米五合）一人ニテ五合ツ、食クニシテ一日四十万人ニ及ブ試ニ右ノ四十万人雇錢ヲ興フルト見ルトキハ幾多ノ失費ナル其外酒造等ニ用ユル処ノ米穀ヲ加フルトキハ彌莫大ノ事ナルベシ国財ノ本ヲ計ルニハ遠ク爰エ眼ヲ着ザレバ天下ノ富強ハ為シ得ザルコトハ必然ナリ飯令ハ井中に梯子ヲ下シ水ヲ汲シムル家アラン誰カ是ヲ見テ愚トシ何故ニ井戸車ヲ用ヒザルヤト怪ミ問ハザルコトヲ得ンヤ世人カ、ル一家ノ小費ハ悟リ易ク顯然タル国土ノ洪費ヲ厭ハザルハ歎カハシキコトナレバ人皆一家雇夫ヲ見ル如ク一国ノ人民ヲ愛惜シ追々器械ヲ

以テ成シ得ル限リヲ極メ無益ニ人力ヲ費サズル様遠大ニ思慮ヲ盡サバ国家富強ヲナスコト又何ゾ難カラシヤ

右愚意ノ概略ニ御座候然ル処是迄一家生業ノ為ニ水車ヲ営ンコトナド願フ者有之候テモ地所等ノ故障ニ事寄セ賄賂ヲ得ザレバ許サズル者有之哉ニ承リ候右等ノ者ハ天下ノ大益茲ニ出ルコトヲ知ラザルハ勿論ニ候得共以来右ニ不限願意ノ筋ハ公私輕重御勘弁ノ上国家有益ノ事ハ速ニ御差許ニ相成度尤被為待官府ノ御計ニテ十分御手ヲ被着候ハ、此上モナキ御事ト奉在候謹上敬白 井上石見

右建言ノ如ク人工ヲ省キ国財ヲ殖スルノ策於朝廷速ニ御採用可被為在候間是ノミニ不限總テ皇基ヲ固クスル經過ノ策ハ御施行可被遊思食ニ候条上下一同深ク相心得願意ノ筋有之者ハ無懸念可申上様仰出候事

太政官日誌とは、慶応四年四月二三日より明治新政府の機関紙として発行されたものである。これは、いわば官報であり佐幕派が江戸で「中外新聞」等を発行して新政府の実体である薩摩・長州兩藩の専制を非難していたのに対抗して、新政府の趣旨を天下に布告するため発行した宣伝紙であった。当初は、京都で発行され、その発行目的を「近來太政官ニテ日誌ヲ出版シ広ク天下ニ御布告被遊候儀ハ上下貴賤トナク御政道筋ヲ敬承セシメ一意ニ方嚮スル所ヲ知り其条理上ヲ踐行セシメントノ御仁慮ニ被為在候——」¹¹とし、新政府の布告等の重要事項を記載して諸道鎮撫使・諸藩留守居等に頒布した。

この太政官日誌発行の直後の第一〇号の記事に、井上石見の建言を例にあげて、この類の建言を大に行うことを奨励している。井上石見は、その出身は薩摩藩の神官であり新政府が成立すると政府に登用され、制度事務局判事加勢から昇格して明治元年閏四月徴士となった。その後、箱館府判事に任命され箱館に赴任し、蝦夷各地

の調査を行いさらに樺太に渡り沿岸を巡視し明治元年八月に帰航の途上で遭難死した。太政官日誌の例示した井上の建言文は、彼が提出した建言を新政府が取り上げ諮問したことに対する回答を記載したものであるが、その最初の建言も太政官日誌に記載している。それは、これの一号前の第九号で取り上げられているものであり、「議事所ニテ差出見込書二通」の中の一つとして記載されている。

ここに、議事所とは、慶応三年二月一四日の三職設置後、参与福岡孝弟の建議によって設置された議事機関であり、慶応四年一月一七日の官制によって諸藩の徴士・貢士がその議事所の議事官となるものとした。三月二三日には貢士に対して天主教についての御下間があり、二五日には三職および徴士列座して蝦夷地開拓について總裁岩倉具視より質問があり、この席で井上石見は意見を述べ、またその後別に書面をもって意見を具申している。この書面での意見が、太政官日誌第九号に記載されているものと考えられる。それは、次の如くである。「万事本源ニ不着眼バ其末起ルコトカタン国家富強ノ本ハ四民各職業ヲ盡クスニアリ就中農ハ国ノ本ナルユエニ其本業ヲ盡サシムルノ道立ザレバ国土ノ疲弊補ヒガタシ農ヲ起スノ本ハ地ヲ拓キ人民ヲ増殖スルニアリ人民ヲ増殖スルノ本ハ事ヲ簡易ニシテ夫役ヲ省略シ器械ヲ以テ民力ヲ扶クルニア西洋諸国モ蒸氣器械ヲ發明シ民力國中ニ余リ有ガ故ニ然拓地育民ノ業ヲ起シ或ハ万里ノ外ニ数千人ヲ出シ開港交易ノ大利ヲ計ルニ至ル我國近年内外多事盡夜東西ノ夫役幾千万ト云フコトヲ知ラズ是等ノ民力ヲ補フノ道立ザルトキハ田野ノ荒廃ニ及ブハ又自然ノ理也蝦ヲ開拓ノ事ハ北陸ノ大事勿論不可忽ノ要務ナレバ成功遂ゲ難キ事ナレバ第一内国旧地ノ荒廃セザル様夫役ヲ省略シ器械ヲ製造シテ人民ヲ生ズル策今日ノ急務ト奉在候事 井上石見」とある。¹²この類の建言を積極的に行うことを、新政府は太政官日誌第一〇号の記事を通して奨励したということである。

この井上石見の建白を模範的例として太政官日誌が取り上げたこ

とは、目安箱の例とは異なり一般の民衆の建白を広く求めたことではない。新政府の部内において、旧身分制度に拘束されることなく政府上層部に意見を具申せよとの意味で、その例の一つとして掲載したものである。このことは、次の布達からもいえることである。

三 太政官日誌ノ謬ヲ正シ目安箱ニ入ル者無名ナルヲ以テ今後忌諱ナク姓名ヲ記載シ建言セシム 明治元年五月一三日¹³⁾

太政官日誌の第一八に、次の如き布達¹⁴⁾が記載されている。これは、明治元年四月の政体書による官制が確立された後の太政官布達である。

太政官日誌ノ中文字ノ謬ヲ指摘シ目安箱ヘ入置有之其論スル所精細歟ニ入ル即チ御採用御改ニ相成尚其人御登用可有之処名前不相分遣憾ノ事ニ候以来御為ト在候儀ハ何事ニヨラス忌諱ナク姓名相記シ可建言事

この布達は、太政官日誌の第一八に記載されているものであるが、ここに「其人御登用可有之」とある如く、太政官日誌の謬りを指摘した者の能力を高く評価し新政府の官僚として登用することもあり得ることを示唆している。ただ、この場合、この時期には太政官日誌は政府直轄地におかれた行政官庁である諸国裁判所・諸道鎮撫使・諸藩留守居等に頒布されていたものであり、これを読む者つまり明治新政府の側にある諸藩の役人を対象としたものであって、広く全国民に建議を求め優秀な建議を行った者を新政府官僚として登用するということではない。この明治新政府の方針は、翌年の明治二年二月二五日の「国是ノ基礎ヲ定ムヘキニ依リ在東京五等官以上ノ意見ヲ建白セシム」との布達にも継承される。つまり「今般御東幸被為在候上天ノ衆議公論ヲ以国是大基礎御確定可被為在思食ニ付

東京在勤之者諸官五等以上之者見込之儀不憚忌諱書取ヲ以三月一五日迄ニ建言可有之旨御沙汰候事¹⁵⁾」としている。この期においては、一五等の階級をもつ官僚制が形成されているため、五等官以上とは高級官僚ということになるが、官僚機構内部での言論尊重の方針は、ここでも守られている。

四 各駅ニ目安箱ヲ置キ駅郷ニ関スル事項ヲ開申セシム 明治二年二月二〇日¹⁶⁾

この布達が出されたのは、明治新政府は天皇の二度目の御東幸が三月に発輦すると発表し、四月一日より太政官を東京に移すとの布告を行った時期である。

今般東海中仙兩道共每驛目安箱設置別紙定書ノ通り宿助郷ノ庶民ニ無憚処建言為致度同済相成候ニ付沿道藩々ヘハ已ニ達置候間貴懸支配所ノ内宿々モ別紙雛形ノ如ク結構被致置度鎮ハ後日御廻可申入候但鍵ハ當司ニ預リ置判事並附屬等通行ノ節貴懸有司ト立会ニテ開減可致候依テ此段申入候也差

定

駅郷ニアツカリ候儀ハヨキアシキニカキラス心付候事無遠慮相認此目安箱ヘ可差入モノ也

この布達の内容は、駅通司が、東海道上仙道にある県に対して「定」の文を記した立札をたてそして目安箱を設置することを命じたものである。駅通司とは、政体書の官制による会計官の官下にある交通行政を管掌する中央官庁である。

この布達には、「沿道藩々ヘハ已ニ達置候」とあるが、これは前年の明治元年九月一二日の駅通規則に「一 駅郷之者共訴訟並願之儀ハ其駅支配之府藩県ニ於可致所置万一見込難付節ハ其支配ヨリ添簡

ヲ以「¹⁶ 駅通司へ可申立事」とある規定を指すものと考えられる。この明治二年二月の布達は、前年の民衆からの訴えを処理する方法の規定を一步進め、つまり前年の駅通規則によると訴訟と上願の処置は原則として府藩県に委ねられていたものであるが、目安箱を設置させることにより府藩県そのものの治政を積極的に民衆の建言による批判の対象ならしめようとするものとするものである。これは、明治新政府が民衆からの積極的な情報提供を求めているものであり、県の握りつぶしがないように、目安箱の鍵は駅通司が所持し箱の開緘は県の役人の立ち合いの下で行うものとしている。ただ、この類の施策は、明治新政府の期待するようには機能しなかったようである。前年の布達の不徹底、つまり訴状および上願書が中央官庁に提出されてこないため、更に明治二年二月晦日に「管轄諸県二廻付セシ函訴状ノ意見ヲ速ニ録上セシム」との布達を、会計官は出している。つまり「昨年以來函訴ノ内建白並歎願筋管轄ノ諸県へ追々差廻候分モ多分有之候ヘトモ判断取捨取調ノ上何等ノ申立モ無之畢意御一新ノ際下民ノ情実貫徹致候様トノ御趣意ニ付追々相廻候内採用可相成儀モ有之候ハ」猶勘辦見込ノ趣モ認メ其餘聞置候分共夫々取調早々可被差出候此以後追々相廻候分モ右ノ御趣意因循不相成様取調可被申聞候事」として、諸県をして目安箱に入れられた訴状を速やかに提出することを命じている。このように、必ずしも明治新政府の期待したように、これら一連の布達は機能しなかったようであるが、その効果の有無は別として、明治新政府は、一般民衆に対して積極的に建白を行わしめる政策を採用している。

五 待詔局ヲ設ケ卑賤ニ至ルマテ意見ヲ上陳スルヲ得セシム 明治二年三月一二日¹⁸

これは、政体書の官制下の行政官の布告である。この布達は、前述の目安箱が地方に設置されるのに対して、東京においては待詔局

を設置し、それを建言を受けつける機関と定めたものである。次の如く規定する。

大政更始以來旧弊一洗言路洞開上下貫徹少モ壅蔽無之天下有志ノ者竭丹誠為國家家無忌憚建言致候ニ付追々御採用相成候ヘトモ猶実効ノ不立廉々有之畢意 御旨趣貫徹不致有志ノ者撰拳ニ相洩候哉ト深ク 御煩念被為在候ニ付此度於東京城待詔局被為開候間有志ノ者草莽卑賤ニ至迄御為筋ノ儀早々建言可致篤ト議論相遂其所長ヲ以夫々御用可被 仰付御趣意ニ候間向後潛狀隱情ヲ々其志ヲ不達者有之候デハ至誠盡忠ノ素志ニ相悻間尚上下一致偏ニ盡力可致旨被 仰出候事

これが開局の趣旨であり、この待詔局の設置により「有志ノ輩草莽卑賤ニ至迄」その所信を自由に建言することを明治新政府は奨励したということになる。そして、三月一七日に「待詔局ニ建言スル者アレハ其事項ニ依リ關係ノ官員ヲシテ出席討論セシム」との布達が出される。つまり「今般待詔局被開候ニ付テハ有志ノ者ヨリ建言ノ事柄ニヨリ其關係スル所ノ官員右局へ致出席篤ト可遂議論条被仰出候間此段為心得申入候也」として、もし建言のあった場合、關係官庁の官吏は待詔局へ出席して、その事につき検討すべきものとした。この布達は、従来の封建社会の為政者の統治方式からすれば考えられない程の革新的な施策を關係官庁に命じたものといえる。被統治者の意見を、為政者が逐一取り上げその検討を行うとのこと、それまでの日本の歴史の流れからすればまさに唐突な決定であったといえる。

待詔局は、当初は皇居内に置かれ、誰でもこの期においては自由に二重橋を渡って待詔局に建言することができた。四月二〇日には馬場先門の右側の元松平総守屋敷に移転し、四月二五日には大蔵省の前身である会計官が同所に移るために、同所付近の元平岡丹波守

邸に場所を換えた。このように待詔局の所在地は、めまぐるしく移転しているが、常に独立の官庁として官舎を与えていたのは明治新政府がその存在意義を重視していたものと考えられる。

待詔局は、その門前に提示し「皇国基礎御確定之會議被仰出候ニ付テハ、為國家存付有之族ハ、不願卑賤待詔局へ罷出、無忌憚可建言致事」との布告を行っていた。⁽²⁰⁾ また、行政官は、五月九日に「先般待詔局ヲ被開草莽卑賤ノ者ニ至ルマデ、御為筋之儀献言イタシ様御布令相成候ニ付追々存付申出候就テハ重大ノ事件ハ上裁ヲ經夫々捨相成候へ共各官府限リニテ可否決定可相成程之事件申出候ハ待詔局ニ於テ一応尋問之上證據印ヲ押シ其官及府県へ向当人差越書面差出候間其事ノ可否得失ニヨリ取捨可致ハ勿論 仮令即今採用難相成儀申出候共懇切ニ脱論ヲ加ヘ言路洞開 下情壅弊無之様トノ御趣意貫徹致候様 可取計旨被 仰出候事」との布達を府県に出している。⁽²¹⁾ これによると、目安箱に入れられた建言につき重要と考えられるものは、待詔局に報告し、関係官庁の官吏が審議し、その結論を建言をした者に対して建言の採用の有無を報告せよとのことである。この布達によると、明治新政府は、建言のいわゆる握りつぶしは行わず誠意をもって、建言を処理するものとしている。このことが、どの程度まで徹底して行なわれたものか不明であるが、政府は民意を導入すべしとの姿勢をこの布達は示している。

ところで、待詔局また地方に設置した目安箱は、ややもすると密告箱になる弊害もあるため、明治二年七月二十七日、太政官は「目安箱ニ投書中姓名ナキ者ハ燒棄ス」との布達を出している。つまり「目安箱之儀ハ下情ヲ可被通タメ御設ニ相成候処近來之怨ヲ以人ヲ譲リ又ハ自分重罪ヲ犯シナカラ却テ無失ヲ申立又ハ御益筋ヲ名トシテ一己之利ヲ營ムノ類不少実ニ不祥之時候就而ハ自今何事ニヨラス実意ヲ以申出候儀ハ居所姓名認印形ヲ押シ可申其儀無之モノハ封之尽焼捨ヘキモノ也」として、匿名の投書はすべて無効とするとしている。⁽²²⁾ これは、無責任な投書を一々取りあげて、その調査を行うものとし

たら、その作業のみによって忙殺され、真に取りあげるべき建白を見落とすこともあり得る。この弊害を避けるために、この類の布達を出したのと考えられる。

六 公議所目安箱立札 明治二年三月⁽²³⁾

明治新政府は、政体書の官制として、立法機関として議政官を設置したが、実情においては立法と行政が混同して議事の制が確立しておらず、議政官を廃止した。そして、完全な議事機関を設立しようとして、明治元年一月一九日に議事体裁取調所を設置し調査を行い、一二月五日、行政官は、東京神田橋旧姫路藩邸に公議所を設け、来春開議するとの布達を出し、明治二年三月七日開所された。その議院法である公議所法則案は、會議は律法を定めることを主要な職務とし、議員の任期は四年、二年ごとに半数の改選、再任は妨げず、年齢二五歳以上、會議は毎月二と七の日を定例日とし、議員の五分の三以上で可否を決するものとした。議員は、当時各藩から選出された公議人で二七〇人程度であった。しかし、明治新政府の中に公議所無用論も出て、明治二年七月八日に廃止され、集議院と改称された。これように、短い期間しか存続しなかったものではあるが、公議所の前には次の如き立札をたてていた。

定

広ク公議ヲ採リ、御国法ヲ被為立候御趣意ニ候間、存寄有之者ハ書面ニ致シ、此内へ可入モノ也。

このように、公議所は、待詔局と同様に目安箱を設置している。そして、公議所の目安箱に入れられた建言は、次の如く扱うことになっている。議院法である公議所法則案では、これは前年の一二月に規定されたものであるが、「一 議員建言セント欲スル者ハ、議案ヲ作

リテ之ヲ議長ニ渡スベシ。」「一 議員ニ非サル者、若シ議事所ニ建言セント欲セバ、議長若クハ議員ニ、議案ヲ托スベシ」とあり、公議所開議にあたって公議人に示された「公議人へ達書」によると「一他向ヨリノ建白並箱訴ノ類ハ、議長幹事ニテ其趣意ヲ取調、夫々分課ノ局ニ相廻シ可申事。」「一 分課ノ局々ニテ、右建白ヲ猶又取調、可議事ト否トヲ分別シ、其議ス可キ者ハ、体裁ヲ整エ議案ト可為事。」「一 諸建白訴ノ類可議廉ニ候処、趣意明瞭ナラサル歟、或ハ法度ニ相觸候様ノ事有之節、分化ノ人員ヨリ其当人ヲ呼出シ、篤ト承リ糺シ、脱論ノ上冊正ヲ加ヘ、議案ノ式ニ可合ス事。」とし、建白の中で重要と考えられるものは議長と幹事の裁量によって公議所の議事として取り上げるべきものとしている。

このように、建言の受理および議事としての採択の方式を規定しているが、これらの条規は、どのように機能したものであるのか。これにつき、公議所の議事を記録した「公議所日誌」と「議案録」とを参照すると、当時の様子を知ることができる。これによると、公議所は、一般民衆からの建白を着実に取り上げ審議している。そして、それを政策の中に採用すべきか否かにつき論議し結論を出して上級官庁である行政官に提言しようとした例があるが、それは一例にしかすぎないものであるが、現実には提言はなされなかったようである。したがって、建前としては、言路洞開の政策を標榜しているとしても、これを政府が吸い上げて政治に採用したいという形跡はない。

「公議所日誌」によると、明治二年三月七日開議以来、三月二二日、一七日、一八日、二二日、二七日、四月二日、八日、一二日、二三日、二七日、五月七日、一二日、一七日、二二日、六月二日、七日と一八回会議を開いている。議案としては、御下問と称するものが一件あったが、その他には行政官からの提案はなかった。議事取調兼務を命ぜられていた神田孝平、加藤弘蔵、森金之丞、津田真一郎、鈴木唯一の五人が多くの発案をしているが、藩議員また公議所各課

の提案も多く、その他公議所書記、開成学校筆生というような下級官吏や士族平民からの建白による提案もみられた。「議事録」によると、公議所において可決された議案は一四件あり、否決されたものは四件あり、公議所に提出されたが議案として採択されなかったものは五二件あった。可決した議案の扱いとして、議長から「――ノ議御採用相成可然旨衆議一定仕候ニ付即奉伺天裁候若シ御改正ノ廉有之候節ハ勿論御採用ノ有無共御垂示ノ上御施行有之度候也」との付書をつけ行政官に提出した。行政官から六月までに第一号議案「自諸候乃至上士本末処置法則案決議ノ通可然但列藩其図籍奉納ノ儀ニ付尚負而御沙汰ノ筋可有之其レ迄ハ右法則ノ儀御沙汰ニ難被為及旨被仰出候事」第二号 御用金ヲ廃国債法可相用ノ建議ノ通可然候得共當時會計ノ基本取調中ニ付追而沙汰可有之旨被仰出候事」第三号 里数改定ノ儀建議ノ通可然但此儀ハ尚詳細取調可申出民政部官へ被仰付此段可相達旨被仰出候事」とある。これら行政官の回答のいずれも、決議または建議の主旨は認め得るものであるが、追って御沙汰これあるべく待機せよとの留保付での裁可を行ったものにすぎない。その他の公議所の可決した一一件の議案については――その中三件については「公議所日誌」によると未提出である――上裁がなかった。いわば、無視である。そして、この一四件の議案のなかで留保付で裁可された三件の議案も、明治新政府の法令として公布されることはなかった。また、公議所が開設されていた期間、つまり明治二年三月から同年七月までの間、多くの布告が出されているが、これらのいずれも公議所の議決を経ているものはない。これらのことからすれば、公議所は立法機関でないことはもとより、政府提出の重要議案を審議するものではないために諮問機関ともいえない。政府に対して建議を行う機関であったというのが最も適切な表現であろう。公議所においては、「議事録」によると、各

議員は熱心に議論を行っているが、その結論が明治新政府の政策に対して影響を与えたということは、全くといってよいほどなかったようである。²⁸⁾これが公議所の新政府部内での地位であり、建白処理に関する原則は、言路洞開を唱え内容の優れたものは直ちに政策に反映せしめるが如きイメージを有しているが、公議所で扱う建白も、上記の如き公議所の役割の中で受理すべきものと明治新政府の中核にある者は考えたに過ぎなかったといえよう。

しかし、目安箱に建言を行う者にとっては、このような位置しか公議所が有していないとは考えないであろう。議員また官吏等の為政者の側にいる者は別にして、建言を行った民衆の側にいる者にとっては、明治新政府の採用した言路洞開の政策の具体的な形態として公議所の目安箱の立札を読んだものと考えられる。「議事録」によると、議員や官吏の他に、民間の者からの建言がみられる。

火葬を廃止し土葬とすべきとする百姓権之丞の「火葬御廃止之議」、皇族を除いて公卿と武臣の身分制度の廃止を提言する生島更作の「公武ノ別ヲ廃スル事」、文武百官庶民に至るまで身分の上下に従い制服を定めるべきとする同じく生島更作の「衣服ノ制度ヲ定ムル事」、兵士以外は洋服を厳禁すべきとする是洞比古太郎の「禁洋服ノ議」、身分を問わず学識才能のある者を登用すべきとする麻生弼吉の「期限ヲ定メ仕ニ当ラサルモノハ、祿位ヲ剥スルノ議」、農業の繁盛のために税制の改革を必要とする同じく麻生弼吉の「商税ヲ増シ、農稅ヲ減スルノ議」、税制の不平等を指摘しその改善を建議する同じく麻生弼吉の「商税及ヒ港税ヲ増スノ議」、道路を拡張し乗合馬車の設置を建議した同じく麻生弼吉の「駅通ニ馬車ヲ用フルノ議」、版籍奉還にあたり各戸に表札を出させるべきとする久我鋼二の「標札ノ議」、穢多非人の身分制度の廃止を建議した内山総助の「穢多非人ノ身分御改正ノ議」、身分的階級制度の緩和を建議する生島更作の「貴賤ノ別ヲ輕クスル事」等がある。²⁹⁾

これらの中で、公議所の議事として取上げられたのは、百姓権之

丞の建議した「火葬御廃止ノ議」だけであるが、明治二年五月に會議に上程され、賛成一九〇人、反対一三人で彼の建議は採択されている。³⁰⁾この類の審議可決が行なわれたということは、彼の意見の実現の有無は別として、従来の統治の形態からすれば、画期的なことである。一般民衆から積極的に建言を求め、権力機構の末端ではあるが、その建議の可否を検討したいということは、旧来の封建体制から脱退し、新しい政治体制確立への模索の萌芽ともいえるべきものが、ここにみられる。しかし、彼の建白は、前述の通り公議所の上級官庁である行政官に上呈されることもなかった。

七 建白取扱規則 明治二年一〇月³¹⁾

公議所は、明治二年七月八日、集議院と改称された。八月二〇日に集議院規則が発せられ、その審議すべき事項として「議案ハ太政官ヨリ下スヘシ当院ヨリ立ツル議案ハ太政官ニ白テ公議ニ付スヘシ但末タ公議ヲ經サル議案ハ発行ヲ許サス」と規定した。つまり、集議院は、広く衆議を諮詢するところであり、議案は太政官より下付され、もし集議院より上申するものがあるとしても、太政官において公議に付すものとしていた。公議所法則案においては、議員または議員外の者でも、議案を提出することが出来たが、この集議院規則では、議案は太政官が提出するものとしていたため、公議所とは著るしく異なる。また、集議院より議案を提出し得るものとしていたが、それは太政官において公議に付すものとし、集議院において決議を出し得るものではないとしている。これらのことからすれば、集議院は、公議所と異なり太政官の諮問機関としての性質を有していたといえる。採決の方式は、従来と変わらず五分の三以上の者が可とすることにより議案は可決され、太政官の上裁を得るべきものとされていた。前述の目安箱を設置し貴賤にかかわらず建白をなさしめ言路洞開をはかった待詔局は、明治二年七月八日待詔院と改め、八

月一五日に集議院に合併している。つまり、太政官は、八月一〇日、次の如き布達を出した。「待詔院下局之儀ハ、天下之才能ヲ待セラル、所ニシテ、言路洞開上下壅塞ノ弊ナク、草莽卑賤ニ至ル迄、各抱負ヲ盡サセ、其所長ヲ御採用可被為在、御趣意ヲ以テ、被設置候処、今度御詮議ニヨリ、集議院中ニ於テ、是迄待詔院下局ニテ取扱候御用等、裁判可能致旨、被仰候間、其旨可相心得候事 八月 太政官³²⁾」として、建議の類は集議院が扱うべきものとしている。そして、八月二〇日、「建言之輩是迄待詔院へ罷出候処、自今集議院へ参上可致事 八月 太政官³³⁾」との布告を、一般民衆に対して出している。そして、集議院も、八月二四日に「待詔院当院ニ御合併ニ相成候ニ付已来当院之印章ヲ以テ諸建白差廻候間為御心得印章相添段申入候也³⁴⁾」としている。この布告・布達によって、建白の類は、地方の目安箱はそのまま存置するとしても、中央においても集議院が取り扱うべきものとなった。一〇月、集議院規則追加として、建白取扱規則が制定された。次の如くである。

- 一 建言者参院スレハ院ノ使部ニ名刺ヲ出スヘキ事
- 一 使部建言者ノ名刺ヲ以テ院掌ニ出ス院掌参院ノ順序ヲ以テ應接所ニ呼出シ建白書一覽ノ上其主意ヲ表出シ姓名月日ヲ簿記スヘキ事
- 一 簿記シ了テ其書ヲ大主典ニ出ス大主典受テ同ク姓名月日ヲ簿記シ権判官ニ出ス権判官受テ之ヲ関シ落手スヘキ事
- 一 右了テ院掌落手ノ旨ヲ建白者ニ達スヘキ事
- 一 毎日建白掛ノ幹事一名ツゝ集議院へ相詰判官権判官ト同ク諸建白類取調可申事
- 一 諸部中ヨリ議員四名ヲ公選シ一人ツゝ交番二八ノ日ニ幹事一同集会諸建白ヲ議シ可否ヲ付可申事但二七ノ日タリモ外ニ議事無之節ハ同断ノ事
- 一 前條会議ノ節建言者ヲシテ出席セシメ自ラ讀上ケ可為致候事

但讀上迷惑ノ向ハ院中官員ニテ代讀致シ候事

- 一 前條讀上ノ上評論可有之事右ノ節建白者自ラ辦解致度向ハ任其意又代辦ヲ乞者アラハ可為勝手事
- 一 衆議ノ上可否ノ數ヲ問ヒ五分三ヲ以決着候事但可ト決シ候ハ、長官ノ酌定ニテ官印ヲ押シ向々へ差遣可申否ト決シ候ハ、其旨掌人へ論シ建白書差戻シ候事
- 一 可ト決シ候上政府ノ参考ニ備ヘキ書ハ大意ヲ提ケ別記シ本書トヲテ長官次官参朝ノ時之ヲ呈スヘキ事
- 一 向々へ差遣候後時ヲ以掛合其成行ヲ承リ可申事
- 一 但向々ニテ取捨ノ次第當人伺出候ハ、為申聞候事

この規則によれば、建言者は署名をすること、毎日建白掛の幹事一名ずつ集議院に登院して判官権判官と同じく諸建白類の取調べを行うこと、諸部中より議員四名を公選し一名ずつ交代しその職務を行うこと、三八の日に幹事一同集会して諸建白を議し可否を決すべきものとしている。そして、会議には、建言者が要望する場合、建言者は出席し自ら建白書を読みあげ主旨を説明することもできるとした。可否は、五分の三をもつて決し、可とした時は「長官ノ酌定ニテ官印ヲ押シ差遣」かあるいは「政府ノ参考ニ備ヘキ書ハ大意ヲ掲ケ別記シ本書ト並テ長官次官参朝ノ時之ヲ呈スヘキ事」とし、否決した時は「其旨當人へ論シ建白書差戻シ候事」とし建言者にその可否を報告すべきものとした。また、建白が採択された場合、その後の経緯について「取捨ノ次第當人伺出候ハ、為申聞候事」とし、建白の事後の処置にいわば「知る権利」ともいうべき建白者への相当の配慮も行い、建白の取扱に関して、建白者の意思を尊重し、けっして単に聞き置くだけのものとしての扱いをしていない。これも、言路洞開し上下壅塞のないように、建白を積極的な一般民衆に奨励したものといえよう。ところで、この建白取扱規則は、どのように運用されたのか。集議院は、建白を受理するだけでなく、幹事が集会

してその可否を決定することになっていたが、この経緯につき「集議院日誌」に記録されている。「集議院日誌」によると、建白を議した集会は、明治二年一〇月一三日、一五日、一七日、一八日、二七日、二八日、十一月二日、三日、七日、一二日、一三日、一七日、一八日、二〇日、二三日、二五日に開かれており、各集会において議せられた建白の題目と建白者の姓名も記録している。しかし、民間からの建白に限って言えば、この幹事の集会において議事として太政官へ採用の提言をすべきとの決をとったか否かは明らかではない。しかし、集議院における実際の議事の処置方法は、集議院規則通りではなくして、議案に関して可否の決議を行わず、議員のそれぞれの共通する意見を列記して答議する形式をとっていたため、その例になら集議院で議事として取りあげた建白は、議決をしなくとも太政官の参照すべき建白として記録にとどめたものかもしれない。集議院において、議事として取り上げた建白の数は、九四件であった。その内、一般民衆からのものと考えられるのは、「交易ノ事」として雄助、「方今ノ急務ハケ条」として古屋造作、「遊娯聲奴俳優雜劇小説家等改制ノ事」として村田彦八郎、「南京米ヲ以窮民ヲ救フ事」「隙地開拓ノ事」「相当表ノ事ノ事」として坂本永寿、「窮民乞丐処置ノ事」として郡司元造、「銀銅吹分ノ事」として興八郎、「農学校ヲ興スノ事」「外国ノ長器ヲ採用スル事」「風俗ヲ正シ、信義節儉ヲ勸ムル事」として神官と連名で建言をした草莽と名乗る佐野源治・柳沼轉、「無人島開拓ノ事」として岩蔵、「五穀ノ種ヲ選フ事」として勝三郎、「無籍ノ者ヲシテ、婦スル所アラシメン事ヲ論ス」として草莽を名乗る大原豹蔵、「地方租税ヲ論ス」として幸右衛門、「鉄錢鑄造ノ仕方」として川井勇次郎外二名、「関八州へ通商司ヲ設ヘキ事ヲ論ス」として吉兵衛・薫七郎、「村存獵ニ武器ヲ儲ルヲ禁スル事」として貞蔵、「貨幣鑄造ノ仕方ヲ論ス」としての正雄の建言等々がある。³⁵⁾

建言の内容そのものについては不明であるが、源八・橘造に対し

て「御為筋度々建白致シ、奇特ノ至ニ付、鳥目十貫文被下之十一月集議院」として褒美を与えるなどして、民間からの建言を奨励していた例もある。

このように、集議院では、一般民衆からの建白を受理し、建白取扱規則による幹事の集会によって議事として取りあげた記録はあるが、これら民衆からの建白が、公示されている建白取扱規則の規定している手続を踏んで太政官の政策に影響を与えたという記録は見出し得ない。この意味で、公議所の場合と同様に、明治新政府の権力機構の末端においては、それなりに建白は積極的に受理され処理されているとしても、権力機構の中枢にあっては言路洞開の政策は一つのスローガンとして宣明したものにはすぎないということであった。

この後の建白の処理について、「集議院日誌」によると、明治二年一月二五日を最後にして、会議において建白を議することはなくなっている。そして、太政官は、一二月、集議院に対して「当分重大之議事無之ニ付、閉院被仰出候・来春開院之儀ハ、前に御達相成候事。但議員一先御暇被下候。尤建言取扱之儀ハ、是迄通タルヘキ事一二月太政官」として閉院を命じている。しかし、布達文にもあるように、建言の受理は、そのまま集議院で取り扱うものとした。明治三年三月一四日、太政官は、集議院に対して「集議院開院被仰出候ニ付、諸藩議員来ル四月中可罷出出事」として集議院の招集を行い、五月二八日に「今般開院ニ就テハ昨年詔書ノ趣ヲ遵守シ愈以公平協議聖旨ニ可奉答候事」と議員への布達として「閉院被仰出候事」とし、議員に対して「今般藩制被 仰出候ニ付テハ一同帰藩被付候事」とし、太政官は閉院を命じている。³⁶⁾

この開院の四ヶ月という短い間、「集議院日誌」には、議事として建白を取りあげている記録はない。このことは、別に、建白奨励の施策を変更したというものではない。六月には、太政官は「建白取扱規則左之通御改正被仰出候事」として「先般待詔局被為開、卑賤

之者ニ至ル迄、御為筋ノ儀ヲ言可致様御布令相成候ニ付、追々存付申出候。就テハ重大ノ事件ハ上裁ヲ經、夫々御取捨相成候得共、諸官省府県限ニテ可否決定可相成程ノ事件申出候族ハ、待詔局ニ於テ一応尋問ノ上、右建白書ヘ局印ヲ押シ、集議院ヨリ諸官省及府県ヘ可相廻候。右ハ言路洞開。下情壅蔽無之トノ御旨趣、致貫徹候様可取計旨被仰出候事。庚午六月太政官」と諸官省と府県に布達を出している。つまり、この布達によると諸官省と府県に対して提出された建白書は、その取捨に關係なくすべて待詔局——前述のように待詔院の建白取調の職務は、前年八月集議院に移転しているが、建白の受理の業務は待詔局としてそのまま継続している——に報告し、待詔局は一応事実調査をして集議院に送付し、集議院から当該諸官省と府県に回送するとしている。このような措置をとるのは、集議院をして諸官省と府県に提出された建白の内容を知らしめることにより、より妥当な判断をなし得る基盤を集議院に与えようとしたものであらう。そして、このような布達を太政官が出した趣旨は、集議院の建白の処置の機能拡大を図り、それにより集議院が的確な建白の処置を行えば、それは建白奨励に結び付き、言路洞開の政策のより効果的な実現を可能ならしめ得ると考えたものと推測される。

ところで、明治新政府は、このように実に積極的に次々と建白処理についての規程を制定しているが、前述のように、明治新政府の中枢において建白の関心を有してはいないし、また影響を受けてもいないように思われる。この法規範の上では建白の奨励を行いつながら、現実には何らその影響を受けることがないという明治新政府の中枢にある者のこの制度と現実とのギャップをどのように把握すればよいかということであるが、これは既に多くの研究において指摘されているように、明治維新とは結果的に支配階級であつた者同志の権力の篡奪であつて、新しい政治体制の樹立を確立したものであるために、一般民衆の建白を取りあげるべきものと意識を有していなかったことによるものであらう。しかし、反面、従来のように

制度の上において建白を広く一般民衆まで含んで奨励したことはなく、つまり表現の自由ともいふべきものを為政者が与えたということにおいては、幕府支配体制下では考えられないような政策の実行を行っているものである。一般民衆の意見の発露の受け皿に用意しているということは、この期においては、一般民衆の意識についての参政の途を設定したものに等しいともいえる。

この布達は、現実には、その効力を有するにはいたらなかった。集議院は、明治三年九月一〇日閉院し、以後開院することなく、明治四年七月の廃藩置県により存続の基盤を失うにいたる。つまり、集議院の議員は、藩選出の者によって構成されているために、廃藩によりその存在理由がなくなったからである。明治四年八月二〇日、集議院への布達として「自今左院ノ被管タルヘキ事」とし、同日左院の布達として「集議院自今其院之被管タルヘキ事」として左院の所屬とした。

左院とは、廃藩置県後の太政官官制改正により設置された官選の議員で構成する立法機関であり、最高機関である正院の諮問に応じ、法案を作成する職務を管掌する機関である。左院における建白の処理については、後述する。このように集議院の閉院によって建白の受理はなされずとも、その内容の審議を行い政策に反映せしめることは形式的に不可能となり、この意味で、明治新政府の言う言路洞開の施策は、事実上、集議院へのルートを遮断したことにより中断したといえる。したがって、これにより明治新政府は建白奨励の政策を廃止したように思われるが、他の機関への建白は、奨励されているため基本的には変更されていない。この期において、つまり東京に待詔局が設置され廃藩置県により建白の受け皿でもあつた集議院の廃止までの期間、建白は受理する機関が前述の機関以外に存在する。明治二年二月二〇日の「各駅ニ目安箱ヲ置キ駅郷ニ開スル事項ヲ開申セシム」の布達により、目安箱は各地方に設置されているものであり、これら以外にも、尾佐竹猛著の「日本憲政史大

綱上巻」によると、各藩において目安箱は積極的に設置されていたことを紹介している。明治二年以後のものであるが、高崎藩、龍岡藩、高田藩、丹南藩、久保田藩等があり、明治四年には磐城平藩で、明治五年には名古屋県、新川県で、そして明治六年には小田県等で独自に目安箱を設置している記録がある。

また、民部官においても、明治二年五月、待詔局とは別に目安箱を設置して次の如き布告を出している。つまり「其以難願出儀有之無拠直訴いたし候族は願書名前下印形を押し箱へ入置べし勿論私のために利を謀又取捨事申出においては急度科に可被処もの也。明治二巳年五月 民部省」と掲示をし目安箱を門前に設置している。民部省とは、慶応四年閏四月の政体書による官制改正により、従来の内国事務局が廃止されそれに代わるものとして、五月に職制をして定め聴訴・庶務・駅通・土木・物産の五司を管掌するものとした。この聴訴の職務の一つとして、目安箱を設置したものであろう。

明治二年七月、官制改正により、民部官は民部省と改称する。明治三年九月晦日、民部省は、管轄藩県に対して「駅々目安箱ヲ廃ス」との布達を出す。つまり「去巳年其官内駅々へ取建候目安箱之儀向後廃止木材払下申付候間入札ヲ以払下代料相納可申事但代料納方之儀辛便ヲ以当省へ相届事」としている。これにより明治二年二月二〇日の「各駅ニ目安箱ヲ置キ駅郷ニ関スル事項ヲ開申セシム」の布達が、廃止されたことになる。この目安箱の撤廃の主旨は、必ずしも明瞭ではない。見るべき建言がなかったのか、あるいは駅通が民部省管轄になったため従来の政体書の官制下の会計官によって設置された目安箱は一応廃止の措置をとっておくとのことであつたかもしれない。

明治二年五月、明治新政府は、犯罪・風俗を取り締まるために彈正台を設置し、目安箱を設置したが、明治三年一〇月、「無実ノ罪ヲ蒙リ或ハ道ナラヌ捌キニアヒ告ルトコロ無キモノハ自ラ来リテ訴ヘシ親シク情実聞届ヘキため是マデノ目安箱ヲ廃止スルモノ也」と彈

正台に掲示をした。⁴³⁾これにより彈正台前に設置されていた目安箱も廃止されたことになる。このように駅郷の目安箱と同様に彈正台に設置された目安箱も廃止されるにいたるが、このことは、建白を奨励する政策明治新政府が変更したというものではない。駅郷の目安箱は別にして、彈正台に設置された目安箱は、その性質として、告訴と無実の訴えが中心であつたものと推測され、その内容につき事実無根の密告とか虚偽の証拠による無実の訴えが、かなり多かったものと思われる。このことは、前述の明治二年七月二七日の太政官布告「目安箱ニ投書中姓名ナキ者ハ燒棄ス」において「目安箱ノ儀ハ、下情ヲ可被通タメ御設ニ相成候処、近來私ノ怨ヲ以、人ヲ譏リ又ハ自分重罪ヲ犯シナガラ却テ無失ヲ申立テ又ハ上ノ御益筋ヲ名トシテ己ノ利ヲ営ムノ類往々不少。実ニ不埒之事ニ候。」との注意があるように、無責任な投書をなくすための措置をとるに致るが、このような措置をとらなければならない程に、不実の投書が多かつたというのであろう。

八 民部省ヨリ刑部省へ間合 明治四年一一月二四日⁴⁴⁾

明治二年から明治三年にかけて、建白の奨励を行う政策を実現するために明治新政府は、数多くの布告・布達を出している。これに依じて、一般民衆も多くの建白をそれぞれの目安箱に投じている。国立公文書館の「上書建白書目録」によると、明治二年四月から七月までに、吉岡民雄の「市中小便桶之利益ヲ以病院取達化法之建言」の外に三五八件、明治二年八月から一二月までに、百姓清右衛門藤吉の「地所一件ニ付再三嘆願之事」の外に四四〇件、明治三月一日から一〇月までに、近江屋伊助・三江の「大宮御方幼穉之節乳汁ヲ奉リシ高田鶴と申者之女ら江當時難波罷存候付御救ヲ奉願事」の外に四六〇件のものが出されていた。これらの建白の提出先は、待詔局、集議院、民部省、彈正台、その他府藩県に設置されていた目安箱で

ある。この記録によると明治二年四月から三年一〇月までの一年七ヶ月の間に一二〇〇件を越す建白がなされていたわけであり、その内容の当否は別にして、一般民衆は、明治新政府の言路洞開の政策を受け入れて、大いに自己の考えるところを自由に述べていたといえよう。このように明治新政府の政策は、それなりに定着したわけであるが、明治四年には、特に新しい建白に関する布告・布達は出されていない。ただ、明治四年一月に、民部省が刑部省に対して出した伺がある。この伺によって民部省がとった措置が、この年の建白についてとられた新しい動きである。次の如きものである。

民部省ヨリ問合 正月二十四日

今般新律御布頒布相成候ニ付テハ自今当省聴訟所へ越訴函訴等ヨコヒ候族取計方左書之通規則相設及処置不至当之儀ハ無之哉此段及御問合候至急御回答有之度候也

越訴函訴准判規定

一 管轄庁ノ添翰ナクシテ当省へ越訴スル者アル時ハ其情実ヲ審問シ本管ニ由ラスシテ直訴スル者ハ其管轄庁へ引渡刑ニ伏サシメ若官吏請レナク受理セサルカ及ヒ柱断ノ旨申述ル時ハ一応其官庁へ文書ヲ以訊問シ受理セサル理アラハ越訴人ヲ其管庁へ引渡し理ナキハ其官吏ヲ召シ糾問シ承告不理ノ律ニライテ断スヘキハ之ヲ刑部省へ引渡スヘキ事 但柱断カル者モ同断ノ事

一 函訴状名印ナキハ理非ヲ問ハス燒捨名印アルハ函前へ願ノ趣意聞札可遣旨ヲ揭示シ三十日過キ不罷出モノハ召出シ糾問ノ上其管轄庁ヲ訊問其他ノ取計等ハ総テ前条越訴人ニ照準処置スヘキコト訴状函前高礼文案

其筋々を以難願出儀有之無拠直訴いたし候族は願書名前下印形を押此箱へ入置べし勿論私のため利を謀り又取捨事申出においては急度罪科に可被処もの也

明治二巳年五月 民部省

右従前揭示ノ文案ニ候処今般相改候ニ不及ト存候ヘトモ為念及御問合候也

刑部省回答 二月十八日

先般新律御頒布相成候ニ付テハ自今御省聴訟所越訴函訴等ヲヨヒ候者取計方ニ付規則相設及処置不至当之儀ハ無之哉ノ趣右規則書寫ヲ以御問合致承知候右ハ当省ニライチ異儀無之候依テ此段御答ニヲヨヒ候也

民部省の問合は、二つあり、一つは新律鋼領制定にあたり越訴函訴准判規定を布告してよいかということ、他の一つは明治二年五月の民部省前におかれた目安箱に揭示された高礼の文章をそのまま揭示してよいものかということである。刑部省の回答は、その双方とも問題はないとしているため、民部省原案どうりの措置がとられたということになる。

越訴函訴准判規定であるが、二点のことを規定している。一つは正規の手続をとらない越訴と函訴の受理にあたる官吏の不正についての規定であり、他の一つは函訴の処理に関する規定である。前者についてであるが、これは明治二年一二月に制定された新律鋼領に対応するものである。新律鋼領とは、一般民衆に対して公布されたものではないが、それまで単なる刑事裁判の指針にすぎなかった仮刑律にかえて、明治新政府の制定した一番最初の刑法典というべきものである。この新律鋼領の訴訟律に、越訴として「凡史卒軍民詞訟スルニ本管ノ官司ニ由ラスシテ輒ク上司ニ越訴スル者ハ実ヲ得ルトヲモ筭三十本管ノ官司受理セス及ビ柱断スル者ハ上司ニ陳告スルヲ許ス。若シ理ヲニ文書ヲ投シ事ヲ申訴シテ。実ナラサル者ハ杖七十事重キ者ハ。誣告律ニ依テ論ス。実ヲ得ル者ハ罪ヲ免ス。」、承告不理として「凡人命及ヒ強盜等ヲ告ルニ官司即時ニ受理セサル者ハ。杖七十ヲ毆打等ノ事ハ。各犯人ノ罪ニ。二等ヲ減シ。並ニ罪杖

七十ニ止ル。財ヲ受ケテ。受理セサル者ハ、職ニ計ヘ。柱法ヲ以テ。重キニ從テ論ス。」と規定している。ここに柱断とは、法をまげて不正なさばきをするをいう。また、聴訟回避として「凡官史訴訟人ト親族。若クハ師弟。及ヒテ隙アル者ハ。並ニ回避スルヲ聽ス。違フ者ハ。罪ニ減無シト誰モ。答三十若シテ減アル者ハ。故出入人罪ヲ以テ論ス」と規定している。⁴⁵民部省の越訴函訴准判規定の第一条は、これら新律綱領の規定に対応して布告されたものである。第二条は、函訴状に署名のないものは無効とし、また訴状をとりあげた場合の措置を定めたものである。これは、明治二年七月二十七日の「目安箱ニ投書中姓名ナキ者ハ焼棄ス」とする太政官布告の趣旨に対応するものである。

次に、訴状函前高礼文案であるが、これは従来、民部省の揭示していた注意事項を、そのまま高礼に記して示すということである。不実の告訴は、処罰するとあるが、新律綱領においては、訴訟律の誣告により罰せられることになる。誣告に対する刑罰は「凡人ヲ誣告スル者ハ。罪ノ輕重ニ從ヒ。己ニ決配シ。未タ決配セサルヲ問ハス。告人ヲ反座ス。死罪ニ誣告シテ。未タ決配セサル者は。一等ヲ減ス。」である。つまり、不実の告訴を行った者は、それにより裁判が行われたか否かに関係なく、告訴した罪と同一の刑罰を科すというものである。⁴⁶

この明治四年二月の民部省の措置は、建白奨励の政策、つまり明治新政府の言路洞開の一連の措置からすれば、若干、その本質からは外れている。建白・建言・建議等とは、政府に対して自己の意見を述べることをいい、その自由を保障しそれを奨励することは、為政者がそれを意図したか否かは別にして、政治への一般民衆の参画を理念の上では認めることに結び付いている。しかし、民部省の目安箱の函訴は、その職務に関係する聴訟のためのものであり、役人の措置への不満あるいは告訴等に関係するものがその多数をしめる。したがって、役人の適正な職務執行の確保といわゆる下情の情

報の取得のためのものであるが、この種の施策は徳川幕府の目安箱において既に行なわれていたものであり、明治新政府によって初めて採用された一般民衆に意見具申をさせて政治の参考に資そうとする政治参加の保障とは、若干、意味を異にする。ここで、この民部省の函訴を取りあげたのは、言路洞開の政策の一環として、明治新政府が採用したものと考えられるからである。

九 建白書受付規則 明治五年七月二十五日⁴⁷

前述のように、集議院の議事は、明治二年九月七日にはじまり、同年一二月二十七日に閉院し、明治三年五月二十八日に開院し、同年九月一〇日に閉院し、以後、開院することはなかった。この間、集議院が、建白を議事として取りあげたのは、「集議院日誌」によると明治二年一〇月・十一月だけであり、これ以外にはない。明治二年一二月、各省に対して「諸建言是迄集議ヲ遂ケ候上ニテ諸官署へ差廻シ来候処差支ノ筋モ有之哉ニ承リ候間以来屹度規則改メ御通達ニ可及候夫迄ノ処集議ニ可掛待詔院規則通りニテ御廻シ申候間御請取可被成候依之此段為御心得及御廻達候也⁴⁸」との布達が出されている。「集議ヲ遂ケ候上ニテ諸官署へ差廻シ来候差支ノ筋モ有之哉ニ承リ」とあるように、集議院が議事として取りあげ採択した建言を参考資料として、関係官庁に送付するものであるが、それを一々受理する関係官庁にとって繁雑な事務を処理するだけの効果しなかったとの認識を持つにいたったため、このような規則の改正を示唆する布達を出したものと思われる。

このことからすれば、既に、この時期において、明治新政府は建白奨励の政策の変更を決意したものだといえるが、この種の為政者の建言を厄介視する意識の変化を察知する立場にいない一般民衆は積極的に明治新政府に対して建言を行っている。前述の国立公文書館の「上書建白書目録」によると、明治二年四月から明治三年一〇月

までの間に一二六一件の建白が提出されていた記録もあるように、多くの建言がなされていたものである。これらの内容は、多種多様であつて、真実国の政治を憂うもの、国富の増加をもたらす具体的な政策を建言するもの、政治に対する不平不満を訴えるもの、好奇心や虚栄心により建白を行ったもの、民生福祉に役立つ施策の具体的提言を行うもの、係争中の事件につき自己に有利な裁定を求めるもの等、実に多面にわたつていた。これら建白を行った者のうち、政治上の提言を行う者は、他の者に比して自己の思想の正しさを確信している者が多い。したがつて、建白を奨励する政策を明治新政府が採用し、言路洞開草莽卑賤に致るまで自由に建白せよとの布告が出たことを文字ど通りに解し、自己の建白の採択がなされ実行にうつされるものと誤解し、その実行がなされないことに不平不満の気持を抱くにいたる場合にあつた。その例として、明治三年二月七日、鹿児島藩士横山正太郎は、十ヶ条の建白書を認め、「集議院御開院以來建白之者其数を不知候得共其情不貫徹御採用無之事多しされば草莽卑賤且不肖の愚論を以て建白仕候共御採用之儀無寛束然れ共黙止するも不本意死を以てするに若かずと一圖に思い込み——」として集議院の門前へ竹棒に挟み置き、近くの紀州藩邸前で切腹してゐる。⁽⁴⁸⁾

このように、集議院の目安箱に建白を自由に入れることを奨励した布告は、その布告の受け手に對して大きな反響を与え、前述のような多くの建言を提出せしめると同時に切腹事件をも引き起こすような効果をもたらしたものである。しかし、明治新政府は、集議院での建白取扱規則の施行を境にして、徐々にその建白奨励の政策の変更を行つていく。建白の受理は繼續して行つてゐるものの、明治三年の第二次の開院、つまり四月から九月までの期間中、建白を議案として取りあげなかつたこと等は、その表れといえよう。明治三年九月、集議院は閉院し、明治四年八月左院に被管されることにより、集議院は事実上廢院されるものであるが、明治五年七月二五日、建白書受付規則を各省に廻布してゐる。次の如くである。

当院ニテ建白受付之手続別帳改定相成候間為御心得御廻申候早々御順達留ヨリ御返却可有之候也

別帳

建白書受付規則

- 第一条 建白受取方ハ毎月三八ノ日ヲ以テ定日トス尤第十二字ヲ過レハ受取ヘカラス
- 第二条 建白書ニハ建白人ノ本実ヲ族姓名年齢職業住所等ヲ洩ナク誌シテ差出スヘシ
- 第三条 建白書ハ必ス正副二本ヲ指出スヘシ二本備ハル者ニ非サレハ受取ルヘカラス
- 第四条 建白受取ハ書記掛ノ掌記都合次第二人以上ニテ之ヲ勤ム
- 第五条 建白書差出方第二條第三條ノ規則ニ合ヤ否ヤ詳細ニ之ヲ檢シ或ハ其低或ハ之ヲ取締ハシメテ其概略ヲ別記シ建白ノ正本ト共ニ其翌日其類ニ慶シテ左院ノ各分課ニ差送ルヘシ尤副本ハ集議院ヘ留メテ追檢ニ備フヘシ正副本トモ其表紙ニ請取タル者ノ姓名及ヒ年號干支月日ヲ朱書スヘシ
- 第六条 右建白ノ正本ト概略別記トヲ受取タル分課ニテハ之ヲ精細ニ討議シ其取ルニ足ラサルモノハ之ヲ差返シ又尚其旨趣ヲ詳ニシタキ類ノモノハ親ク之ヲ尋問スル等必ス其定日ニ於テスヘシ
- 第七条 凡對面ハ二七ノ日ヲ定日トス此日各分課ノ議官議生其請取テ討論ヲ經タル建白書ヲ或ハ差返或ハ尋問スル為メ集議院ヘ出張ス其前三八ノ日ニ建白書ヲ出シタルモノ本日第十字迄ニ同所ニ罷出ツヘシ且本書ヲ請取タル掌記當日必ス出会スヘシ尤對面之儀事柄ニヨリ掌記ニ委任スルトモアルヘシ
- 第八条 對面ノ為メ集議院ニ出張スルハ其課ノ都合次第他課ヨリ出張スルモノニ委託スルモ妨ケナシ對面ノ節議官議生ノ中少クトモ二人以上之ヲ勤ムヘシ
- 第九条 建白ノ旨趣或ハ尋問ヲ經或ハ然ラサルモ掛ノ分課ニテ見ルニ足ルヘシトスルモノハ之ヲ議長ヘ出シ其事柄ニ就テ正院ヘ出ス

ト或ハ各課ニ廻覧評論セシムルト或ハ主務之省へ配分スルト或ハ之レカ為メ會議ヲナスト皆議長ノ意ニアルヘシ

第一〇条 建白ハ事件左院分課ノ兩課ニ關涉シ其類ヲ分ツヲ得ヘキモノハ兩件別冊ニ書分ケ出サシムヘシ而其類ヲ分ツヲ得ヘカラサル兩課ニ宛テ出スヘシ如此モノハ兩課相共ニ評論シテ法ノ如ク取計フヘシ

第一条 建白ノ事件數課ニ關涉シ其類ノ分チ難キモノハ其最モ主トスル趣意ノ關スル分課ニ送ルヘシ

第二条 建白書面取ル足サルカ為之ヲ差返ス節ハ本人ノ能ク其意ヲ了スヘキ様申聞ガスヘク又其分課ノ議ヲ經テ議長ニ差出シタルカ又ハ追々差出スヘキ等ノ分モ其旨ヲ本人ニ申聞クヘシ

第三条 本院ハ施政之衛門ニ非カ為ニ建白ノ旨趣ヲ假令掛リ之議員ニテ可トスルモ本事ノ採用セラルムヤ否ヤハ尋出ル人ヨリ其得ヘカラス

第四条 建白ノ概略ハ攬テ集議院ノ日誌ニ載セ世上ノ公評ムモ広ク聞クヘシ

この規則は、各省への布達であるが、当時の情勢からすれば、法的効力は何もないのに等しい。つまり、この規則を制定し配布した前年において廢藩置県が行なわれており、藩を前提にして存在した集議院は、その存続の意義を失っているものである。それにもかかわらず、このような規則が廻布されたのは、——集議院は閉院されてはいたが、明治六年六月二五日「集議院ヲ廢シ同院従前ノ事務ハ左院ニ於テ取扱候条此旨相達候事」と布告して集議院の廢止がなされるまで、名義上は存続していた——依然として続々として提出される一般民衆からの建白を処理するために制定されたものと思われる。

この規定の内容については、提出された建白の受理に関する手続およびその処置につき明治二年一〇月の建白取扱規則と比較する

と、その規範の性質は本質的に異なる。建白取扱規則は、建白の採択の可否と可とされた建白を政府の参考に付すための手続を規定したものであるが、この建白書受付規則は、受理した建白の処置の方策について規定しているものであり、政府に対してそれを参考に付するとの方策を特に規定しているものではない。この意味で、この建白書受付規則は、この期においては集議院は閉院し事実上建白の採択がない状況からすれば、建白の死蔵を行うことを政府部内において認めたものといえよう。このことは、次のことからいえる。つまり、第六条において、建白は受理するもそれを採択するか否かは集議院の事務にたずさわる者の裁量に属するものとし、第一条において、建白書を採択したか否かにつき本人に知らしめることにおいては、明治二年一〇月の建白取扱規則と同様であるとしても、第一三条に「本院ハ施政之衛門ニ非カルモ本人ヨリ其事ノ採用セラルムヤ否ヤハ尋出ルヲ得ヘカラス」としているように、その採択された建白の処置については、建白者へ知らしめることを無用としている。このことは、建白の死蔵を可能ならしめるものであり、建白取扱規則では本人より申出があった時その取捨を知らしめるものとしたことと比較した場合、かなり後退したものといえよう。ただ、第一四条において「建白ノ概略ヲ攬テ集議院ノ日誌ニ載セ世上ノ公評ヲモ広ク聞クヘシ」と規定しているように、建白の内容を広く公表しその当否を論じせしめる途を設置したことは、明治新政府の言路洞開の政策をより前進させたものとも思われる。しかし、規範としての現実の運用とは、別個のものである。集議院は、この時期においては閉院されており、この条規が機能する基盤に欠いていた。

以上のように、明治新政府の部内においては、建白の処理を厄介視する気運が生じてきているが、言路洞開の政策は、規範の上においては継続しており、建白奨励の政策の受け手である一般民衆にとって為政者の姿勢の変化を感じるといことはなかったといえよう。

一〇 府県ノ目安箱ヲ廃シ建言上書等ハ集議院並ニ各地地方庁へ差
出サシム 明治六年一〇日⁵⁰

明治三年九月「駅々目安箱ヲ廃ス」との布達により、それまで駅郷に設置されていた目安箱は廃止されたが、府県において前述の七で指摘したように独自に目安箱を置いていた所もあったようである。この布達は、建白処理の全国での統一性を確保しようとして出されたものである。次の如くである。

府県ニ於テ是迄目安箱設置候処自今相廃候条此旨達候事 但建言上書等ハ集議院並ニ各地方庁へ直ニ可差出候事

この布達の規定目的は、但書にあるように、すべての建白書等の提出先を集議院および各地方庁とすることにより建白処理の整合性を確立しようとするものである。したがって、この布達による目安箱の廃止は、明治新政府の従来の言路洞開の政策の変更を意味するものではない。

明治六年九月一九日、大蔵省は府県に対して「人民願請建言等管庁添簡ヲ以テ差出サシム」との布達を出している。⁵¹つまり「府県管下人民ヨリ願請建言之類郵便ヲ以直ニ当省へ宛差出候儀往々有之事物之大小輕重ヲ不問其地方之管庁へ差出処分ヲ可請筋之処無其儀不都合之事ニ候自然管庁ニ於テ壅閉スルカ或者処分ニ服セサル等之類者直ニ差出不苦儀ニ候得共必管之添翰ヲ以可差出管若添翰三日ヲ限不相渡儀モ有之候ハ、其旨申添差出不苦候此布達候事 但本文之旨ニ違フ書類者以来可令焼棄事」としている。この布達の内容は、府県に対して一般民衆が直接に大蔵省に対して願請建言を行うことがないように一定の措置をとることを命じたものである。その措置とは、願請建言書等に地方庁の添翰がなければ郵送しても無効とする⁵²ことであり、このことを周知徹底せしめることにより前述の布達の

但書にある「建言上書等ハ集議院並ニ各地方庁へ直ニ可差出候事」と規定を遵守せしめようとするものである。このような布達を何故に大蔵省が出したのか。この時期の官制では、正院の下にある九省の中の一省にすぎないものであるが、現実には長州閥の拠点として強大な権力を有していた。その管掌する事務は、大蔵省の本来の事務の他に、内務、農林、商工、通信の各省の事務を掌り、また地方長官に対する監督・命令権をも事実上独占していた。この地方長官には、地方の戸籍・租税・警察権ばかりでなく流罪以下の裁判権を与えていたため、大蔵省は司法権をも掌握していたといえる。このような権力の中核にある大蔵省には、当然に、建白の類が数多く提出されるために、この布達が出されたものと思われる。

明治六年のこの時期においては、明治新政府の中核にいる為政者は、建白奨励の政策は依然として継続しているといえる。

一一 左院課外会議規則 明治六年九月二日⁵²

明治六年六月二四日、太政官は「集議院ヲ廃シ同院従前ノ事務ハ左院ニ於テ取扱候条此旨相達候事」と左院に布達し、二五日に「集議院之名目被廢候条同従前之事務自今於其院取扱可申事」と布達し、形式的には存在していた集議院を廃止しその管掌事務をすべて左院の職務とした。この布達により、建白処理の職務は、左院に移管されるにいたった。左院とは、明治四年七月、廃藩置県後の官制改革の結果、正院、右院とともに設置され、官選の議員が正院の諮問に応じて法案を立案するものとされた。この左院は、その人的構成として、議長として後藤象二郎、副議長として江藤新平、伊地知正治が任命され、議員としては旧藩士から拔擢された薩摩・土佐出身者を中心にして組織されていた。左院は、このように明治新政府の実力者を中心に構成されていたがために、各藩藩士によってのみに

を与え得る地位にあり、事実、明治五年八月に「国会議院手続取調」を正院に提出し「議員ヲ選ムノ事」として「一 第一農工商ノ財産アリテ文字通シ事務ノ論モ相応出来ル者」「一 第二右ノ見込ノ者ナキハ寧口財産ニ乏シクトモ文字ニ通シ事務ノ論相当ニ出来スル者但シ議員ハ来西年ノ春ヨリ府七十二県ニ一人宛ヲ出スヘシ」とし、次いで「議員ヲ選挙スルノ事」として「一 府県下農工商ノ中財産アリテ事務ヲモ可ナリ心得シ者百人或ハ二百人ヲ寄セ仮ニ選挙組ト称ス」「一 右選挙組ニテ議員一人ヲ挙ルニ前ニ掲クル二条ノ見込ヲ以テ入札シ其札数ノ多いキモノヲ以テ定ムヘシ 但シ財産ノ数並ニ選挙組人数ノ多少ハ府県ノ適度ヲ以テ定ムヘシ」としている。この案によると、各府県の選挙人は二〇〇人程度であるから議員は少数の資産家の代表にすぎないとしても、直接選挙制をとっている。當時としては画期的な制度の確立を提言している⁽³³⁾。

このように民選議会の設立に関しては、積極的な意識を有しそれを表明した左院ではあるが、一般民衆からの建白の受理および処理については、どのような措置を講ずることを意図したか。建白の受理に関しては、集議院は廃藩によって当然に廃止されるべき立場にあったが、これを廃することなく、明治四年八月左院の被管とし、明治五年七月には集議院から諸省に対して前述のような建白書受付規則を達しているが如く、建白の受理は集議院の事務として取り扱われており、左院は建白をその所管としていなかった。明治六年六月、前述の太政官の布達によりはじめて集議院にかわって名実共にその職務につくにあった。その職制において、明治四年七月の職制において規定されていなかったものであるが、議長職務として「会議ヲ提掌シ国憲民法ヲ編纂スル事ヲ總裁シ或ハ命ニ応シテ法案ヲ草ス」「諸建白ノ可否ヲ審弁スルノ職権アリ」とし、後者の条規にあるように集議院の建白処理の職務をここにおいてはじめて継承している。しかし、太政官の布達として示された左院事務章程においては、「一 本院ノ事務ハ会議及国憲民法ノ編纂或ハ命ニ応シテ法案ヲ草

カルコトヲ掌ル所ナリ」「一 凡制度条例ヲ創立シ或ハ成規定則ヲ増損更革カルコト総テ議決ノ上正院ニ上達スヘシ」として、左院の主たる事務の中には、集議院の場合と異なり、建白の処理は規定されていない⁽³⁴⁾。しかし、左院の太政官への建議により、左院課外会議規則として、明治六年九月二二日、建白に関して次の如く規定するにいたる。

- 一 垂問建白類ノ六課ニ分附ス可ラサルモノハ別ニ式目ヲ立一課一人ツ、出席シテ會議セシメ書記官其席ニ立合會議ノ趣旨ヲ頒会シ或ハ建白人ニ説スヘシ
- 一 右式目ハ三八ノ日ト定メ一二時ヨリ會議ヲ始ムヘシ若シ当日決議難相成モノハ次会ヲ期シテ之ヲ議セシムヘシ
- 一 至急ノ垂問類ニテ式目ヲ候ツ可ラサル者ハ臨時ニ會議ヲ開クトアルヘシ其規則一々前条ニ依準ス
- 一 垂問建白ノ内容書冊浩瀚若シハ事重大ナル者議長ノ権ヲ以テ議官ヲ特選シ担当セシムルコトアルヘシ而シテ會議ノ時間難アラハ特選議官之ニ答議スヘシ

この左院課外規則は、左院がこの原案を作成し「本院課外會議規則別紙ノ通相定申度此段相伺候也」との伺を太政官に提出し、明治六年九月二二日、「伺之通」との許諾を得ているものである。この経過からすれば、建白の処理に関しては、左院から建白の処理の方策を具体的に建議したということであり、明治新政府の中枢にある者にとつては、左院からの建議があるまで建白処理の方策を指示しなかったものといえる。彼らはこの時期においてから既に建白をさして重要な懸案として考慮してはいなかったともいえるかもしれない。いずれにせよ、この左院課外會議規則が、建白処理の準則となるものであるが、この内容は、建白を議案として取りあげて規定しているだけであつて、それをどのようにに政府部局へ上呈する

かについては、何ら規定しない。このことからすれば、左院課外会議規則は、建白を処理する規範としては、集議院の建白取扱規則や建白書受付規則と比較すると、建白に対する姿勢は若干後退しているといえよう。つまり、為政者の姿勢として、言路洞開の政策は継続するものの建白を政策に反映せしめようとした当初の民意を進取する気運は失われたといえよう。

しかし、建白を受理することについては、明治新政府の中樞部は別として左院の職務を担当する新官僚は、集議院の場合と同様に積極的である。明治七年二月二十四日、左院事務章程中補訂として「本院書記官分課及書記生管務等別紙ノ通改定候間此段御届申候也」として、左院は、庶務課に建白掛を設置しその職務を「人民ノ建白ヲ受付新聞ノ抄略下附用度課ヨリ諸物品ヲ受取り之ヲ支給シ等外以下ノ処務ヲ指令シ其他記録編輯ノ両課ニ間渉セサル一切ノ雑務ヲ掌ル」とて、その受け入れに對してその専属の掛かりを設け、建白に積極的に取り組む左院の姿勢を示している。

そして、明治七年八月二十四日、左院議事規則として、次の如き規定を行っている。つまり、「第一条 凡本院ニ於テ議スヘキ事件其類ヲ分ケテ四トス即左ノ如シ。一 正院ヨリ垂問ノ事件一議長ヨリ正院ニ上陳スル事件。一 一課ノ見込ヲ以テ建議セント欲スル事件。一 議官課外ノ建言並ニ一般人民ノ建言等議スヘキ事件。」としている。

この規則は、次のような経過をえて制定されている。左院事務章程は、明治四年七月の太政職制により制定され、明治四年一二月に改正され、明治六年六月二十四日に集議院の廃止と共に再び改正され、——これはこの節の最初に記した職制および事務章程である——さらに、明治七年三月一九日、「其院職制並事務章程相渡候条此旨相達候事」として「第一条 本院ハ議政官ニシテ正院ノ補佐トナリ其垂問ノ事ヲ議スル所ナリ」第二条 凡テ制度条例ヲ創立シ或ハ成規定則ヲ増損更革スル事ハ正院ノ垂問ニ依テ本院ハ之ヲ議決シ以テ上

奏スヘシ」と改正されるにいたる³⁶。それを更に再び前記のように改正したものである。この左院議事規則は、左院長課外規則と同様に、太政官からの達ではなく、左院の何により太政官からの決済として認められたものである。この再改正によると、従来の太政官の規定する左院の議事規則には置いていなかった一般人民の建言を取り上げそれを議すべきことを、左院の四つの議事の一つとして規定しており、この意味で、集議院の場合と同様に建白の処理を左院の重要な職務としたと法規の上ではいえる。この改正が太政官の達によつてではなく、左院の何によつて制定されるにいたることは、やはり明治新政府の中樞にある者にとつてこの期において建白奨励の政策に消極的になっているものといえよう。

ところで、集議院よりその職務として建白処理の権限を継承した左院は、どのように処理したのか。これについては、公議所日誌や集議院日誌の如き建白の処理に関する記録を、左院は残してはいない。そのために、直接的に、その左院に提出された建白の取扱の経緯を敷衍することはできないが、左院が、一般民衆から出てきた建白を、明治七年一月一七日の副島種臣・後藤象二郎・板垣退助・江藤新平などによる民選議員設立建白の左院提出以外には、大きな懸案として取りあげたことはないものと思われる。当時の左院の活動を記録したものとして左院の議官であつた宮島誠一郎の「国憲編纂起源」があるが、ここにおいて記されていることは、題名にもあるように、左院の国憲案取調べの推移を記述したものであつて、一般民衆からの建白処理に関して、特に記するところはない。この無記述こそが、逆に、左院での建白に対する姿勢でもあつたといえるが、法規範の上では、左院は、依然として建白を積極的に受理しそれを審議し政策に取り入れていく言路洞開の場である。

二 明治七年郵便規則及ヒ罰則 明治六年二月一七日³⁷

前述のように、明治六年六月、「府県ノ目安箱ヲ廃シ建言上書等ハ集議院並ニ各地方庁ヘ差出サシム」の布告により建白の提出先は制限されるにいたるが、その代りに建白の郵送を無料にする措置が「郵便規則及ヒ罰則」において規定されるにいたる。次の如くである。

無税郵便

第二二

一 凡ノ国ノ大事民ノ大利害ニ付キテ其管轄庁ヲ經テ官院諸省等ヘ宛テ差出ス建白訴訟歎願書ノ類上包無之歟上罪包アルモ開キ封ニテ差出スニ於テハ目方十六匁迄無税ニテ通送ヲ許スヘシ然レトモ十六匁ヲ踰ルトキハ第四十八条書籍ノ割合ヲ以上テ可払事

第二三

一 右ノ内些少タリトモ封物アルニ於テハ書状先払税ノ例ヲ以テ其請取人ヨリ全書類ノ目方ヲ箒メテ其税ヲ払ハシムヘク税ニ不足アルトキハ其不足ヲモ同断払ハシムヘキ事 但一己ノ私願ハ勿論一村市ノ利害ニ就タル建白諸願及其管轄庁ヲ經サルモノハ此例ニアラス故ニ此類ヲ差出ストキハ之ヲ差出元ヘ相返シ書状税ノ一倍ヲ払ハシムヘキ事

第二四

一 右書類ノ名宛ハ其官院諸省等ノ長官ノ姓名或ハ官名ヲ以テスヘシ若シ私ノ音信カミリタル文意有之候ハ其受取人ヨリ書状先払ノ例ヲ以テ其税ヲ払ハシムヘキ事 但若シ受取人ニテ其税ヲ払ハサル節ハ其郵便物ノ不相渡之ヲ相返シ二倍ノ税ヲ払ハシムヘキ事

この規則によると、集議院および関係官庁への建白書は開封した封書でその重量が一六匁までのものは、無料とするとしている。これも、明治新政府の建白奨励の政策の表れといえる。ただ、第二三・第二四にみられるように、規定の重量を超えたものは有料とし、また封書あるいは私信と認められるものも有料とするなど、かなり制

限を付したものであった。この第二二は、明治七年九月二十五日、「建白書ニ限り無税郵便通送ヲ許ス」として、太政官の布告によって改正されるにいたる。次の如くである。³⁸⁾

明治七年日本帝国郵便規則中凡ソ国ノ大事人民ノ大利害ニ付其管轄庁ヲ經テ官院諸省等ヘ差出ス建白訴訟歎願書ノ類上包無之歟上包アルモ開キ封ニテ差出スニ於テハ目方十六匁迄無税通送ヲ許スヘシ云々掲載有之候処自今建白書ニ限り目方ノ輕重及ヒ其管轄庁ヲ經ルト經サルトヲ論セス都テ無税通送差許条候此旨布告事

この布告を一般民衆に対して出すことを命じた布達により、建白書に限り重量および提出先の官庁の如何に関係なくすべて無料で郵送するものと改正されている。より、言路洞開の政策は、推進されたということである。このように規則の改正がなされたのは、一般からの建白を契機としたものであり、明治新政府は、この期において言路洞開を単なるスローガンとしてではなく、現実の政治に反映せしめたこともあったということである。それは、次の如くである。

明治七年六月、三重県士族立入奇一は、「今般御頒布ノ左院分局建白所揭示第三条但書遠地ノ物代人或ハ郵便ヲ以テ差出ヲ得ヘシ右御成規ニ寄レハ建白書郵便ヘ差出シ候節ハ目方カラ弁セサルヲ得ス然ルニ当今新聞原稿ノ如キ者ト雖モ郵便通送ハ猶無税ナリ況建白書ニ於テハ無税ナサルヲ得ス何トナルハ則新聞紙ハ天下ノ人民ヲシテ智識ヲ拡充シ以テ開化ニ進歩セシム其功ヲカラス然リト雖モ畢竟政ニ施スノ具ニ非ス建白書ハ素ヨリ一己ノ利ヲ負リ一身ノ益ヲ希フニ非ス専ラ国家ノ為ニ碑益ヲ謀リ弊害ヲ除クニアリ故ニ政府治國ノ具ト請而可也其功新聞ノ比ニ非ス是ニ由テ之觀レハ建白書ハ自今以後郵便通送免税ニ相成リ候テ至当至理ト愚考仕候困テ鄙見ヲ顧ミス上聞仕候悚懼敬白」とし左院——この期においては集議院は廃止され左院に改組されている——に建白を行っている。この建白の内容は、新

聞原稿の郵送が無料であるのに対して建白書の郵送が一定の重量を超える」と有料となるのは不合理とするものである。当時、新聞原稿は、「郵便規則及ビ罰則」の第二七によると「一 駅通頭ノ通送免許有之諸新聞社へ報知スル新聞原稿ハ通送配達共総テ無税ノ事」と規定し郵送を無料としている。この建白を受理した左院は、明治七年九月一三日、左院議案として「建白書郵便無税通送ノ儀三重県士族立入寄一建言書並内務省上申ノ趣併テ熟議候処一体建白書の儀ハ別紙参照ノ通郵便規則中量目ノ定限ヲ立テ無税通送ノ答ニ候処訴訟歎願書ト相混ト行文中管轄庁ヲ經ルノ文字有之不都合ト被存候間更ニノ通公布相成可然存候依テ御指令案ヲ附テ此段上陳候也」とし、前述の「建白ニ限り無税郵便通送ヲ許ス」の原案を作成して内務省に提出した。内務省は、明治七年八月一四日、「三重県實屬士族立入寄一建議建白書類無税通送ノ儀ニ付御下問ノ趣ハ郵便規則第二十二ヨリ第二十四条迄ニ照準無税通送可致ハ当然ノ答ニ候処右規則中管轄庁ヲ經ネノ文字有之タメニ矛盾ヲ生シ候儀ニ付右建白御採用相成更ニ左ノ通り御布達相成度依之布告案取調及ヒ建白書返上此相伺候也」とし、太政官の中樞に伺を出し、前述の原案の通りの布告を出す指令を得ている。⁵⁹

これらの経緯をみると、建白書の内容は、新聞原稿の郵送の無料と建白書の重量超過による有料との間の不公平を指摘しているものであるが、左院および内務省の処置は、このことには触れず、別の理由づけにより建白郵送の無料化を上級官庁に提言している。つまり、建白書と訴訟歎願書とは性格を異にし、前述の明治六年九月一九日の大蔵省の布達である「人民願請建言等管庁添簡ヲ以テ差出サシム」との規定にあるように、いわゆる直訴は制約されているものであるが、郵便規則はこの混同を行っておりこれが不合理であるとして、規則の改正を提言している。建白者の意図と左院・内務省の提言とは、異なるが、建白を契機として、政策の変更をもたらした一例である。

この布達により、建白書の郵送は、すべて無料とする。明治七年九月のこの段階においては、依然として、建白奨励は政策は継続していたといえよう。この布達は、同年十二月、改正され、明治八年日本帝国郵便規則及罰則の中に改めて規定されるにいたる。

一三 明治八年郵便規則及ビ罰則 明治七年十二月三日⁶⁰

太政官は、二月二三日、前記の「明治七年郵便規則及ビ罰則」を次のように改正する。

無税郵便

第二五 凡ソ国ノ大事民ノ大利害ニ付キテ其管轄庁ヲ經ルト經ザルトニ拘ハラズ官院諸省府県等へ差出ス建白書ハ其重量ニ拘ハラズ上包無之カ上包アルトモ開キ封ニテ差出スニ於テハ無税ニテ通送ヲ許スベキ事

第二六 凡ソ衆ノ利害ニ付其管庁ヲ經テ官院諸省及ヒ府県等ニ差出訴訟歎願書ハ上包無之カ上包アルトモ開キ封ニ差出スニ於テハ目方十六匁迄通送ヲ許スベシ然レトモ十六匁ヲ踰ルトキハ其過量ノ分ハ書籍定税ノ割合ヲ以テ其税ヲ可払事

第二七 一己ノ私ニ就キタル建白訴訟歎願書及ヒ管轄庁ヲ經ザル訴訟歎願書ハ一己ノ私ニアラザルモ無税通送ヲ許スベカラズ故ニ此類ヲ差出カトキハ之ヲ差出元へ相返シ書状税ノ一倍ヲ払ハシムベキ事

第二八 建白訴訟歎願書ノ表書へ其差出人ノ貫籍姓名及ビ宿泊地名ヲ詳細ニ記ルシ且其種類ニ随テ建白訴訟歎願ノ文字ヲ記載スベシ右ノ記載無之モノハ廃紙ノ事

第二九 右ノ内些少タリトモ封物アルニ於テハ書状先払ノ例ヲ以テ其請取人ヨリ全書類ノ目方ヲ箆メテ其税ヲ払ハシムベク又税ニ不足アルトキハ其不足ヲモ同断払ハシムベキ事

第三〇 右書類ノ名宛ハ其官院諸省等ノ長官ノ姓名或ハ官名ヲ以テ
スベシ若シ私ノ音信ガカリタル文意有之節ハ其受取人ヨリ書状先
払ノ例ヲ以テ其税ヲ払ハシムヘキ事 但シ受取人ニテ其税ヲ払
ハザル節ハ其郵便物ヲ不相渡之ヲ差出人ヘ相返シ二倍ノ税ヲ払ハ
シムベキ事

この布告は、明治七年郵便規則及ヒ罰則を改正したものであるが、
前述の立入奇一の建議書によって改革された部分を規則の改正の機
会——「郵便規則及ヒ罰則」は料金の改定等の関係で一年間の時限
法とされていた——に全面的な改正を行ったものである。これによ
ると、政府に建言するものにつき、その内容に応じて三段階の取扱
の制度を設けている。つまり、第一に、国家の利益または国民全体
の利害に関係する建白書は送付先の官庁の如何を問わず重量の輕量
に関係なく全て通送は無料とすること、第二に、地域の利害に関係
する訴訟歎願書の類については送付先の官庁の如何に関係なく郵便
物の重量が一六匁までは無料とすること、第三に、私益に関する建
白訴訟歎願書と管轄庁を経ない訴訟歎願書は私益に関係しないもの
であっても有料とするもの、としている。これらのことからすれば、
明治新政府が一番重視するものは国家全体の利益に関係する建白で
あり、それが故に重量・提出先の如何に関係なく通送無料としての
扱いを行うものとし、訴訟歎願の類はこれらに次ぐものとして一定
の重量までは通送無料とし、私益に関係するものはその内容の如何
に関係なく通送無料の恩典を与えないものとしている。この優遇の
順位からすれば、言路洞開の政策は、為政者が民情を知る意味で一
般民衆からの自由な情報提供を求めるとの意味で採用されたもので
はあるが、この新たに制定された法規範の法文は、民情を知るとい
うことにより一般民衆からの国家の政治に対する具体的な提言を得
ることにその主要な目的を設定したとも読みとれる内容を有してい
る。このことを為政者は別に意識的に意図したものではないと考え

られるが、この類の法規範を制定したことは、国家の政策に対する
建白を奨励しているものであり、制度の上で一般民衆に対してあた
かも参政の機会を与えたかのような結果に結び付く可能性があつた
ともいえよう。もちろん、そのような結果にいたらなかったことは、
歴史の事実である。

この建白書通送の無料の政策は、次に述べる建白等の抑制の時期
においても、継続して採用されている。このことは、民情を知るこ
との必要性から、この政策を継続がはかれたものと思われる。明治
一五年一二月、「郵便条例」の制定をもって、通送無料の政策は打ち
切られる。つまり、第二四条において「人民ヨリ官庁ニ差出ス郵便
物ハ郵便税完納ニ限ルヘシ未納税又ハ不足税ノモノハ差出ス還付シ
其額ノ二倍ヲ徴収スヘシ」として、すべての官庁の郵便物は有料と
し、未納または不足するものの受理は一切行なわれないものとして
いる。

一四 元老院職制章程 明治八年四月一五日⁽⁶²⁾

明治八年四月一四日、「元老院大審院を設立し立憲政体を立つるの
詔」が渙発され、これにもとづき、元老院はその翌日に設立された。
その組織としては、勅選の華族・官僚・功勞者・學識者によって構
成される官選の立法機關である。元老院で左院の後身として設置さ
れるにいたる経緯は、次の如くである征韓論による政府分裂後、明
治七年一月、板垣退助・後藤象二郎・江藤新平・副島種臣等が民選
議會設立建白書を左院に提出した。政府中枢にあつた前參議がこの
ような意見提示を行ったことは、積年の不平をもつ人心に衡撃を与
え世論は沸騰し天下騒然たる状態を引き起こした。つまり、建白書
は、当時の有力紙「日新真事」に公表されたものであり、元政府高
官が公然と政府批判を行い、しかも民選議會の設立を要求したとい
うことで世人の注目を集めた。政府は、宮内省四等出仕の加藤弘之

をたてて、人智がまだ未開なときに議會を開くことは有害無益であるとして、直ちに建白書を批判させた。この政府の批判文を契機として「日新真事誌」「東京日日新聞」「郵便報知新聞」「横浜毎日新聞」「明六雜誌」などで、さまざまな立場から賛否両論がはげしくたたかわされた。佐賀の乱、台湾出兵などあり、また、この期においては、一揆が頻発し、明治七年に二一件、明治八年に一五件、一揆が起るなどして政情は不安定であった。ここにおいて、明治八年一月、政府強化のために伊藤博文・井上馨の莽走により、政府最高実力者である大久保利通と台湾出兵に反対して下野した木戸孝允と藩閥政治の打破と国会設立を唱えて下野している板垣退助との会談が開かれ、立憲政体への漸進的移行を行うということで妥協が成立し、木戸と板垣は再び参議として政府部内に参与することになった。いわゆる大阪会議である。この時、伊藤博文が作った四ヶ条の改革案が、大久保・木戸・板垣によって承認されている。それは、「一 寡頭専制の弊を防ぎ、衆智を集めて立法事務を改善し、兼ねて他日国会を起す基礎を作るため元老院を設置すること」「二 裁判の權威を強くするため大審院を創立すること」「三 民意を疎通するため地方官會議を確立すること」「四 天皇親政の実を挙ぐるため、内閣と諸省とを分離すること」ということであった。明治八年四月の前述の「立憲政体の詔」は、この一、二、三を実施することを宣言したものであり、この一にもとずき、元老院が設置されるにいたった。この期において、建白受理に関しては、明治八年四月一日、太政官は「左院被廢候ニ付テハ諸建白類当分ノ内正院分局ヘ可差出此旨布告候事」と布告し、左院宛への建白の受理は、正院に提出するものと布告を出している。⁶⁵そして、四月二五日、太政官は「諸建白当分正院分局ヘ可差出旨第六十号ヲ以上テ布告候自今元老院ヘ可差出此旨布告候事」として、以後は元老院に建白を提出すべきものと布告を出している。⁶⁶これらの布告によると、元老院の設立がなされるまでの期間においても、建白受理の空白期間を作らないように、太政官は

配慮している。

明治八年四月二五日、元老院職制章程が定められた。建白に係する条規は、次の如くである。

第一条 元老院ハ議法官ニシテ新法ノ設立旧法ノ改正ヲ議定シ及諸建白ヲ受納スル所ナリ

第八条 各行政官ニ於テ既定ノ法令規則ニ違背スル処アレハ之ヲ推問シ其事由ヲ天皇陛下ニ具奏スルヲ得ルト雖トモ官員ノ黜陟ヲ議スルヲ許サス

この章程によると、元老院に法律議定権と建白受納権、建白を前提としてのみ機能し得るものと考えられる行政官の不正行為の調査権を認めている。この新しく規定された推問権は別として、元老院の前身である左院と比較した場合、太政官の布達として左院に示された事務章程には、建白奨励の政策は否定はしていないとしても、左院の建白の処理に関しては何ら特別に規定していなかった。この意味で、太政官は建白の受理と処理をさして重要な職務と考えてはいなかったといえよう。左院の建白の処理規定は、左院の側からの伺によりその処理の方法が確立されていたものである。元老院では、この章程によると、建白処理は法律議定権とならば重要な元老院の職務となっており、これは、法規範の上では、立法府たる元老院でその主要な職務として建白の受理が掲げられたものであるから、立法過程において民衆の意見の導入を計る制度が樹立したように読み取ることができるが、立法者の意図は、そのようなものではなかったようである。

元老院で元老院職制章程なかに疑義があるとして、五月九日、伊藤博文と板垣退助の両参議が元老院に臨席して議官の第一条に関する質疑に次のように答えている。⁶⁷

問 条中建白受納トアルハ如何ナル建白ニシテ受納ノ手續ハ如何
答 人民ニ建白ヲ許ス所人民其建白スヘキ所ノ主任タル所ヲ知ラス

西洋各国ニ於テモ人民ノ請願ヲ議院ニ受取ル例モ有リ且左院中ニ
此コトアルヲ以テ行懸ノマム之ヲ元老院ニ付ス

問 右ノ建白ハ一々分析シテ其主任ノ官ヘ廻スヘキヤ併セテ之ヲ正
院ニ出スヘキ哉

答 行政ニ関スルコトハ併セテ之ヲ正院ニ出スヘシ
其混雜スル者如何

答 純粹行政ニ係カルモノノミ正院ニ出スヘシ
行政ニ係カルコトナレトモ之を本院ニ受可キヤ

問 然
答 建白ヲ本院ニ受クル所以ハ条理ノミニ非スシテ便利ノ為ナルヤ
願クハ其主意ヲ聞カン

答 其主意ヲ弁明ノ理カルヘシ只字句上ノ不分明ナルコトヲ説明ス
ルノミ

この答議において、まずはじめに、元老院職制章程の規定する建
白の意味につき、第一条の規定する建白受納権は、請願は西洋各国
では立法院が受理する慣例があるからその例にならったこと、また
従来左院が建白を受理していたためにその後身である元老院にその
職務を継承させたものにすぎないものとしている。次に受理した建
白の処理について、それをどのように扱うかについては、特に答え
はいない。単に、その内容に応じて各行政官庁へ回覧し太政官の最
高機関である正院にもすべての建白を提出するものとしている。そ
れでは、元老院は何のために建白を受理するのか、単に便宜上のこ
となのかとの質問が議官から出てくるが、これに対しては、答える
必要はないとして参議は元老院と建白の關係に言及していない。

明治七年から明治八年にかけて、はげしく論議された民選議會開
設をめぐるの政府側と民間との論争は、大阪會議の結果にいたる

経緯からすれば権力者の妥協によるものであるが、その実情を知る
立場にいない一般民衆の側にとっては、板垣等の民選議會開設建白
書が政府に与えた衝撃によって明治八年一月の「立憲政体を立つる
の詔」を引き出したとの意識をもつものであった。そして、建白は、
民意反映の契機たり得るとの認識を生みだすものであった。しかし、
この元老院での伊藤博文と板垣退助の答議の内容をみると、為政者
の側では、その類の認識を生じさせる余地を一切否定しているかの
ように思われる。民選議會設立建白書を作成した板垣退助自身が、建
白のもつ意味を、元老院での答議において殆ど否定しているからで
ある。元老院職制章程の立案者のこの類の答議をもって、明治新政
府が行った一連の言路洞開の政策は、事実上、集結したものと考え
る。

この答議を得た元老院は、どのように建白を評価していたのか。明
治八年五月一日、元老院から「——右答説ノ意義ヲ以テ本院章程
ノ註解ト相心得可然哉比段奉伺候也」との伺が出され、伺の通りと
の指令が出されている。また、これとは別に、伊藤博文、板垣退助
の兩参議の説明を受ける前ではあるが、四月二十九日、元老院は「本
院ノ章程實際施行ノ便ナラシムル為メ尚増補更生致度依テハ内議事
ヲ起シ可然哉此段奉伺候也」として職制章程の改正を申し入れてい
る。この伺に対して、「伺之趣聞届候条政体取調掛ヘ打合増補校正ノ
上可伺出事」との指令を太政官は出している。これにより、五月二
九日、元老院は會議を開き元老院職制章程の増補改訂を議決し、五
月三十一日、上奏した。建白に關係する条規は、次の如くである。⁶⁸

第一条 本院ハ立法官ニシテ凡テ新法ノ設立旧法ノ改正ヲ議定ス天
皇陛下ノ直管スル所ナリ

第一六条 本院ハ常ニ行政司法ノ動靜及ヒ其長官ノ責任ヲ視察シ若
シ法律規則ニ違ヒ或ハ限外ノ權力ヲ使ヒ其他公事ニ就テ犯戾スル
者アルトキハ之ヲ推問シテ其事由ヲ上奏ス然レトモノソ黜陟ヲ議

スルコトヲ得ス

第一七条 本院ハ国民現有ノ權利ヲ保護シ其乞願並ニ建白ヲ採聴シ其処分ヲ議スルコトヲ得ル

この元老院の章程改正案の処理について、参議の間で意見の対立をみるにいたった。つまり、ここには記されていないが、この改正案によると、法律の起草・上奏権を明確にして元老院の法律議定権を確立し、議官の任期を定めて身分保障を強化し、予算議定権を定め、土地・租税・教育・宗教に関する法律や紙幣・国債の発行などについては地方官會議との一致した議決を必要とする規定するなど、大幅に元老院の権限を拡大しようとするものであった。この章程改正案について、太政官部内では、板垣退助だけが賛成し、木戸考允・大久保利通・伊藤博文は真向うから反対し、対立したが、木戸の仲介によって元老院の議決を経ないで法律は制定できないとの勅旨を得るとのこと、板垣退助と大久保利通との妥協が成立し、元老院上奏のこの章程改正案は採用しないということになった。この政府実力者の論争において、建白のことについては、論議の対象となつたという記録はない。論議のポイントは、元老院にどこまで立法権を認めるか、左院と同様に政府の諮問機関とするのか、それとも立法機関としての地位を名実共に認めるものかという、最も基本的なことをめぐつての争いであり、結果的に元老院の意図するところは否決されたということである。元老院の提出した章程改正案では、推問権と建白受納権の規定の仕方は前の職制章程よりはるかに整備して出されているが、この場合、元老院としては、建白に関して、積極的に民意を政治に導入する手段として考慮したものであるか否か不明である。しかし、この上奏案は、政府実力者の大久保利通・伊藤博文・木戸考允の反対により消滅したものであるから、この期においての建白の意義は、前述の五月九日元老院での木戸と伊藤の答議の意味で、決定されたものといえよう。

一五 小 結

以上、慶応元年二月九日の「言路壅閉ノ弊習ヲ去リ及ヒ諸道駅無鑑札無賃錢人馬伝通ヲ禁ス」との太政官布告において「——従前ノ弊習ヲ追テ言路壅閉ノ事モ難測候間民間ノ者ヨリ直ニ太政官ヘ訴出候儀モ勝手次第ノ事」として従来の越訴を禁止する慣行を成文法を以て廃止し、太政官への直訴を認めることを起点として、明治二年三月一二日の「待詔局ヲ設ケ卑賤ニ至ルマテ意見ヲ上陳スルヲ得セシム」との太政官布告により「大政更始以来旧弊一洗言路洞開上下貫徹少モ壅蔽無之天下有志ノ者竭丹誠国家無忌憚建言致候ニ付追々御採用相成候ヘトモ猶実効不立——此度東京城待詔局被為開候間有志ノ者草莽卑賤ニ至迄御為筋ノ儀早々建言可致篤ト議論相遂其所長ヲ以夫々御用可被仰付趣意ニ候間向後潜伏隠楯樽々其志ヲ不達者有之候テハ至盡忠ノ素志ニ相悖リ候間尚下一致編ニ盡力可致旨被仰出候事」として、建白を内容の如何に関係なく奨励した政策は、この元老院職制章程の制定をもつて、終りをむかえたものと考ええる。このような建白奨励の政策を明治新政府が採用したのは、何故であるのか。それは、政治的にみた場合、最初に記したように政権の基盤が脆弱であつた期間において明治新政府の民衆の懐柔策の一つとして採用されたものであり、また時期を経るにしたがつて文明開化の潮流の中で西洋諸国の請願権の模倣として整備されてきたものといえるが、この経緯を、法的にとらえた場合、慶応四年二月の言路壅閉の弊習を去るとの布告から明治八年四月の元老院職制章程の制定までの期間の明治新政府の制定した建白に関する諸法令の内容をみてみると、明治新政府の中核にある実力者の意図は別にして、江戸時代の民情を知る意味で設置された目安箱とは明らかに異なり、建白を受理する受け皿を積極的に用意して民意を政策に反映せしめようと建白を奨励していたように思われる。いわば、建白の自由の保障である。帝国憲法制定以前において、不文の憲法的慣習として

形成される可能性のあった民意導入の方策が、換言すれば、政治は常に民意を反映すべきとの発想を為政者の側より示したという当時からすれば特異な方策を示したことにより、参政の途が開かれる可能性があったともいえるが、それは育ち得るものではなかった。この期における建白を行った者の事例であるが、少数ではあるが、ここに取りあげてみる。次の如き新聞記事がある。これは、一例ではあるが、当時の状況を描写しているものであると思われる。

頃日笠岡地内にて何者なるや目安箱に向ひ地に俯して礼拝せるものあり時に士族某医通り掛りて潜に其様を伺い見るに暫くして懷中より一通の願書を取り出し箱の中に投して去れりと但し其願意を貰かんとて一心に祈りたるものならん下民の情可憐然るに今日言路洞開し苟くも其言の理ある徹上せざるはなし誠に喜ぶべき事なり

これは、明治六年五月の郵便報知新聞に掲載された小田県での情景の記事である。明治六年六月に府県に設置されていた目安箱は廃止されるにいたるが、目安箱の制度が既に六年間にわたって施行されているにもかかわらず、これは一例にすぎないが、この記事にみられるように形態での利用を行っていた者も多くいたものと思われる。確かに、知識層である士族は、その建白において多義にわたって明治新政府の政策に影響を与えようと積極的内容をもったものを提出しているといえるが、農工商にあった者は国立公文書館所蔵の上書建白書目録にあるものをみるとその多くは個人的な利益の救済を求めるものであった。これら平民とされた者達が、建白提出の機会の保障を参政の途と考えるのはその後の自由権運動の高まりの中において涵養される意識であった。この意味で、当時の状況からすれば、当然のことであるが、上からの政策に対応するだけの素地を一般民衆は有していなかったため、言路洞開の政策は、民衆は建白に署名をすれば内容の如何を問わず自由に為政者に意見・歎

願・訴訟・不正行為の指摘をなし得るものとの法的確信を生み出したが、一歩進めて参政の途として建白をとらえるまでの意識を生み出すにはいたらなかった。

次に、建白の自由が、参政の途に結び付くには建白の内容を提言者が世上に公表しそして世論の支持を得る機会の保障がなければならない。いわば、横の連係が認められなければ真の建白の自由とはなり得ない。このことについては、明治新政府は、当初は何らの規制は行っていなかったが、明治七年一月の板垣退助等による民選議院設立建白書の新聞紙上の公表が世論の沸騰を招いたことに鑑み、その規制にふみだす。明治八年六月、新聞紙条例を制定し、第十六条で「院省使庁ノ許可ヲ経スシテ上書建白ヲ載スルコトヲ得ス犯ス者ハ罰前条ニ同シ」として、新聞に政府に無断で建白を掲載すると禁獄一月以上一年以下罰金一〇〇円以上五〇〇円以下に科すとし、建白書の公表を規制するにいたるが、新聞紙条例制定以前において、既にその規制を行っている例である。それは、板垣退助等による民選議院設立建白書の新聞掲載以前のことであるが、政府官僚が建白を新聞に公表して処罰された例である。明治六年五月七日、国家財政の前途を憂へてとの標題で当時大蔵大輔であった井上馨と渋沢栄一とが、国家財政の有様を批判した奏議書を政府上層部に提出し、同じものを新聞紙上に公表したことについて処罰されている。

七月二〇日臨時裁判所申渡シ

従四位 井上馨

其方儀大蔵輔在職中兼テ御布告ノ旨ニ悖リ其方及渋沢栄一兩名ノ奏議書、各新聞ニ掲載致ス段、右科雜犯律違令ノ重キニ擬シ、懲役四十日ノ閏刑禁固四十日ノ処、特命ヲ以テ贖罪金三円申付

大蔵省七等出仕 岩崎輔輔

其方儀井上ヲ、渋沢栄一兩名ノ奏議書新聞紙へ附興致スベキ旨、ヲ

儀局中ノ者エ申付ルヲ、事務多端ノ折柄トハ申ナガラ、掲載致シ差支ヘザル分ト見シ、各新聞エ附興致ス段、右科雜犯律ノ重ニ擬シ懲役四十日、官吏犯公罪例ニ依リ贖罪金六円申付

この期においては、明治六年四月一〇日「官の者官中の事務等私に新聞紙に掲載するを禁ず」との布達が出されている。つまり、「在官ノ者官中ノ事務ハ勿論或ハ外国交際ノ妨トナルヘキ類ハ瑣細ノ件ト雖モ私ニ新聞紙ヘ令掲載候儀不相成候事」として官僚の守秘義務を定めている。井上と渋沢の奏議書は官僚の立場で知り得る情報をもとにして、この建白を行ったものであり、岩崎にこれを許容したとして、これを新聞に公表したことはこの条規に違反するということである。そして、この布達においては禁止事項を定めているだけで処罰規程を欠いているがために、刑罰としては、改定律例の雜犯律の不应為条例を適用して処罰したものと思われる。つまり「凡詭言怪説ヲ流シ。及ヒ著述テ。政体ヲ妨害スル者ハ。不应為重ニ科ス」との条規を適用したものである。この処罰に關していえば、政府官僚の立場で知り得た情報を資料にして政府の財政政策の批判を行ったものであるがために、その責任を追及されるのは、当然であり別に怪しむべきものではない。ただ、ここでは、言路洞開の政策は絶対無制限のものではあり得ず、その建白の内容に應じて、処罰され得るものであったことを示す事例として取り上げたものである。この判決文は当時、新聞に掲載され公表されたものであり、建白の内容について規制があり得ることを世間一般に対して示した最初の事例であると思われる。

また、建白の提出に關して、所定の手続、つまり關係官庁の添翰を要するなどの手続を踏んでいないと無効とするなど、一定の規則に従うことを要するものであり、この手続によらない建白は無効のみならず、処罰された事例もある。天皇に直訴を試み、処罰された例である。次の如くである。

公判

被告人弁明書

自分儀要路惡水落シノ義ニ付多年苦心罷存候処、管轄庁へ願出置候へ共何分ニモ運ビ兼候ヨリ、内務御省へ出願仕候右願意モ貫徹仕殊ニハ御国益一旦モ可相成ト存ジ本年十月二十八日司法省へ出願仕候処、管轄庁添翰ヲ以テ出願可仕旨ニテ、願書ハ御採用不相成候ニ付、直ニ県庁へ添翰不願出處、從來右一件ニ付テハ管轄庁ニテ果取兼候事故、逆モ添翰ハ御渡相成間敷ト押量リ、左候ヘバ既ニ同御省へ出願仕候處、前文ノ次第ニテハ此上何方へ出願可致目途無之、困テ恐多クモ主上行奉ノ節可奉願ト心得仕候ヨリ、当十一月十四日太政官へ行幸ト承リ、麴町辺ニテ還幸ヲ奉待居候折柄、巡查方ニ日見咎ヨリ右ノ情実申立候所、即御召捕ニ相成、今般御吟味ノ上、順序ヲ不經右様ノ儀ハ有之間敷ト望々被仰聞、是迄ノ不所存ニテ氷解奉恐入候事

明治七年十二月三日

渡辺弥平次

越後国魚沼郡真人村農

渡辺弥平次

内務省ノ指揮ニ違ヒ、管轄ノ添翰ヲ受ケズ仍ホ願意ノ貫徹セザルノ痴情ヨリ、行幸ノ途上ニ歎願セント計ルモ其事行ハレザラ以テ違式輕ニ問ヒ懲役十日、情ヲ計リ贖罪金七十五錢

このように輕罪ではあるが所定の手続をふまなかった故に、天皇への直訴という極めて稀有に事例であるがためであるかもしれないが、処罰されている例がある。

以上、若干の処罰による規制の例はあったが、この建白奨励の時期においては、提出手続に瑕疵がある故に受理が拒否された例は多

いものと思われるが、明治新政府は刑罰を以て規制する意図はなかった。しかし、明治八年六月の新聞紙条例の制定を以て、法規範の上で建白は抑制されるにいたる。

- (1) 法令全書第一巻 一二頁―一三頁
- (2) 法令全書第一巻 五〇頁
- (3) 法令全書第一巻 三六頁―三七頁
- (4) 法令全書第一巻 五七頁
- (5) 尾佐竹猛 日本憲政史大綱上巻 二二二頁―二二四頁
- (6) 尾佐竹猛 前掲書 二二二頁
- (7) 尾佐竹猛 前掲書 二一五頁
- (8) 明治史要第一巻 七八頁
- (9) 尾佐竹猛 前掲書 二二四頁
- (10) 石井良助編 太政官日誌第一巻 三八―三九頁
- (11) 石井良助編 前掲書 三五頁―三六頁
- (12) 石井良助編 前掲書 三四頁―三五頁
- (13) 法令全書第一巻 一六〇頁
- (14) 法令全書第一巻 一〇〇頁
- (15) 法令全書第二巻 九一頁
- (16) 法令全書第一巻 二九一頁
- (17) 法令全書第二巻 一〇九頁
- (18) 法令全書第二巻 一二三頁
- (19) 法令全書第二巻 一二七頁
- (20) 尾佐竹猛 前掲書 二一八頁
- (21) 尾佐竹猛 前掲書 二一八頁
- (22) 法令全書第二巻 二八六頁
- (23) 明治文化全集第一巻 一二頁
- (24) 明治文化全集第一巻 三頁
- (25) 明治文化全集第一巻 一一頁
- (26) 稲田正次 明治憲法成立史上巻 四七頁
- (27) 稲田正次 前掲書 四八頁
- (28) 稲田正次 前掲書 五〇頁
- (29) 明治文化全集第一巻 一三九頁―一五八頁

- (30) 明治文化全集第一巻 九八頁
- (31) 法令全書第二巻 四二六頁
- (32) 明治文化全集第一巻 一六六頁
- (33) 明治文化全集第一巻 一六六頁
- (34) 法令全書第二巻 三二頁
- (35) 明治文化全集第一巻 八五頁―一九七頁
- (36) 明治文化全集第一巻 一八八頁
- (37) 法規分類大全第一編官職門一〇 二八一頁―二八二頁
- (38) 明治文化全集第一巻 二〇八頁
- (39) 法規分類大全第一編官門職一〇 二八三頁
- (40) 尾佐竹猛 前掲書 二二〇頁―二二六頁
- (41) 法令全書第四巻 九一九頁
- (42) 法令全書第三巻 三六九頁―三七〇頁
- (43) 尾佐竹猛 前掲書 二二五頁
- (44) 法令全書第四巻 九一九頁―九二〇頁
- (45) 法令全書第三巻 六四六頁―六四七頁
- (46) 法令全書第三巻 六四七頁
- (47) 法令全書第五巻 五一二頁―五一三頁
- (48) 尾佐竹猛 日本憲政史大綱上巻 二四二頁
- (49) 尾佐竹猛 日本憲政史大綱上巻 二四三頁
- (50) 法令全書第六巻ノ一 二一九頁
- (51) 法令全書第六巻ノ一 九〇〇頁
- (52) 法規分類大全第一編官職門一〇 一二頁
- (53) 稲田正次 前掲書 一一〇頁―一一一頁
- (54) 法規分類大全第一編官職門一〇 一〇頁
- (55) 法規分類大全第一編官職門一〇 一八頁―一九頁
- (56) 法規分類大全第一編官職門一〇 一四頁―一五頁
- (57) 法規分類大全第一編運輸門・郵便 九七頁―九八頁
- (58) 法令全書第七巻ノ一 一三七頁
- (59) 法規分類大全第一編運輸門・郵便 一四六頁
- (60) 法令全書第七巻ノ一 一九三頁
- (61) 法令全書第一五巻 五七頁
- (62) 稲田正次 前掲書 二五〇頁
- (63) 後藤靖 自由民権 三九頁

- (64) 後藤靖 前掲書 四七頁
- (65) 法令全書第八卷ノ一 八二頁
- (66) 法令全書第八卷ノ一 九三頁
- (67) 法規分類大全第一編官職門一〇 三六頁
- (68) 稲田正次 前掲書 二五一頁―二五三頁
- (69) 後藤靖 前掲書 四八頁
- (70) 尾佐竹猛 前掲書 二二六頁
- (71) 新聞集成明治編年史二号 六八頁
- (72) 法令全集第六卷ノ一 一六九頁
- (73) 東京日日新聞 明治七年二月一四日

以下、次号に続く。